

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

AGATA FORYŚ

**POMOC PRAWNA
DLA OSÓB UBIEGAJĄCYCH SIĘ
O NADANIE STATUSU UCHODźCY
W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM
I EUROPEJSKIM
ORAZ W WYBRANYCH
KRAJACH EUROPY**

**INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH**

Wprowadzenie

Osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy znajdują się w wyjątkowej sytuacji – przebywają w nieznanym kraju i obcym otoczeniu, z dala od rodziny i przyjaciół – i często z trudem odnajdują się w nowej rzeczywistości. Mają na to wpływ problemy natury psychologicznej i zdrowotnej, nieznamość języka, zwyczajów, systemu prawnego i procedur. Ponadto są to zwykle osoby niemajątkowe, które większość oszczędności wydały na pokrycie kosztów podróży. Dla tej grupy cudzoziemców samodzielne poradzenie sobie z zawłościami procedury azylowej wydaje się właściwie niemożliwe. Wynika to między innymi z tego, że prawo uchodźcze coraz bardziej się komplikuje¹, a jego odpowiednie stosowanie wymaga nie tylko specjalistycznej, ale także bardzo szerokiej wiedzy z wielu różnych dziedzin. W tym wymiarze dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej jawi się jako warunek konieczny rzetelnego postępowania w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej i ma fundamentalne znaczenie dla praktycznej realizacji prawa do azylu.

Osoby udzielające uchodźcy pomocy prawnej również nie mają łatwego zadania. Muszą posiadać wiedzę z zakresu nie tylko prawa imigracyjnego i ochrony uchodźców, ale także postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego lub sądowego, prawa konstytucyjnego, europejskiego, systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka. Powinny się ponadto wykazać kompetencjami spoza dziedziny prawa: wiedzą o sytuacji w kraju pochodzenia uchodźców i wiarygodnych źródłach informacji na ich temat, umiejętnością pracy z osobami o odmiennej kulturze, mającymi za sobą traumatyczne doświadczenia, ofiarami tortur, przemocy seksualnej czy dziećmi. Istotna jest również umiejętność radzenia sobie ze stresem i znajomość języków obcych, zwłaszcza jeśli brakuje środków na zatrudnienie profesjonalnych tłumaczy.

Obowiązek zapewnienia osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy bezpłatnej pomocy prawnej nie wynika z konwencji genewskiej i dopiero stosunkowo niedawno zaczęto o nim mówić w dokumentach międzynarodowych, niemających zwykle wiążącego charakteru. Źródło zobowiązań Polski w tym zakresie stanowią jednak przepisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka interpretowane przez

¹ Na ten aspekt zwraca uwagę Joachim Stern w monografii poświęconej pomocy prawnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy – por. J. Stern, *Rechtsberatung für Asylsuchende: Völkerrecht, Unionsrecht und Grundrechtcharta, Verfassungsrecht*, Facultas, Wien 2012, s. 25–26.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Szczególną rolę należy ponadto przypisać standardom ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej i przepisom przyjętym w ramach tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, którym poświęcono znaczną część niniejszego opracowania. Przedstawione w kolejnych punktach regulacje przyjęte w kilku wybranych państwach europejskich – w większości wypadków mających znaczne doświadczenie w przyjmowaniu uchodźców – i przykłady dobrych praktyk pokazują, w jaki sposób omówione standardy międzynarodowe mogą być (lub nie są) realizowane na poziomie krajowym.

Bezpłatna pomoc prawna dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w prawie międzynarodowym i europejskim

Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców

Konwencja genewska z 1951 roku, stanowiąca podstawę międzynarodowego systemu ochrony uchodźców, pozostawia określenie procedur prowadzących do uznania cudzoziemca za uchodźcę w gestii państw będących jej stronami.

Jedynym przepisem konwencji genewskiej dotyczącym prawa do pomocy prawnej jest art. 16. Gwarantuje on uchodźcom prawo swobodnego dostępu do sądów na terytorium wszystkich państw będących stronami konwencji (ust. 1), a uchodźcom mającym stałe miejsce zamieszkania w danym państwie – korzystanie z takiego samego traktowania jak obywatel tego państwa w sprawach związanych z dostępem do sądu, pomocy prawnej i zwolnienia od *cautio iudicatum solvi* (ust. 2). Zgodnie z interpretacją przyjętą przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), art. 16 nie ma wpływu na postępowanie zmierzające do ustalenia, czy dany cudzoziemiec jest uchodźcą, ponieważ jego celem jest „określenie sytuacji prawnej uchodźców oraz ich praw i obowiązków w kraju udzielającym schronienia”². Oznacza to, że art. 16 ma zastosowanie wyłącznie do uznanych uchodźców. Część doktryny zgadza się z tym stanowiskiem, ale niektórzy autorzy argumentują, że nie należy wykluczać możliwości zastosowania art. 16 ust. 1 (niezawierającego wymagania stałego pobytu w danym państwie) również do postępowania uchodźczego³.

W dokumentach i wytycznych publikowanych przez UNHCR prawo do bezpłatnej pomocy prawnej pojawiło się stosunkowo niedawno. We wcześniejszych

² *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r. Podręcznik*, red. I. Kurz, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców. Przedstawicielstwo, Warszawa 2004, par. 12b.

³ Por. J. Stern, *Rechtsberatung für Asylsuchende. Völkerrecht, Unionsrecht und Grundrechtcharta, Verfassungsrecht*, op. cit., s. 50–51 [i cytowana tam literatura].

dokumentach, między innymi Konkluzji Komitetu Wykonawczego nr 8 i w podręczniku UNHCR, jest mowa jedynie o „potrzebnej pomocy”, którą powinna uzyskać osoba ubiegająca się o status uchodźcy „przy przedstawianiu swojej sprawy odpowiednim władzom”. Obejmuje ona „usługi kompetentnego tłumacza”, a także „możliwość kontaktu z przedstawicielem UNHCR, o czym należy ją dokładnie poinformować”⁴.

W dokumencie opublikowanym w 2001 roku, poświęconym sprawiedliwym i efektywnym procedurom azylowym, UNHCR uznał dostęp do informacji, poradnictwa i pomocy prawnej na wszystkich etapach postępowania za jeden z warunków sprawiedliwego i efektywnego postępowania. Jeśli w danym państwie istnieje system bezpłatnej pomocy prawnej, to osoby ubiegające się o status uchodźcy powinny mieć do niego dostęp w razie potrzeby. Należy im również zapewnić dostęp do wykwalifikowanych i bezstronnych tłumaczy, a także prawo kontaktu z UNHCR i współpracujących z nim organizacji pozarządowych⁵.

Stanowisko to zostało potwierdzone i rozwinięte w dokumencie z 2005 roku *Fair and efficient asylum procedures: a non-exhaustive overview*, w którym UNHCR uznał prawo do pomocy i reprezentacji prawnej – w postępowaniu zarówno pierwszej, jak i wyższych instancji – za istotny warunek właściwej identyfikacji osób wymagających międzynarodowej ochrony i poprawy efektywności orzekania w pierwszej instancji. Dodatkowa pomoc, między innymi prawna, powinna być zapewniona osobom o szczególnych potrzebach, takim jak dzieci bez opieki, ofiary tortur i traumy⁶.

System Rady Europy – Europejska Konwencja Praw Człowieka

Dla kwestii zapewnienia bezpłatnej pomocy prawnej osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy szczególne znaczenie mają przede wszystkim art. 6 i art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Artykuł 6, gwarantujący prawo do rzetelnego procesu sądowego, stanowi: „[...] każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej” (ust. 1). Prawo do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy zostało wyraźnie zagwarantowane jedynie w postępowaniu karnym (ust. 3 lit. c).

⁴ *Executive Committee Conclusion No. 8 (XXVIII), Determination of Refugee Status*, UNHCR, Genève 1977, pkt e(iv); *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r.* Podręcznik, op. cit., par. 192d

⁵ *Global Consultations on International Protection, Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, UNHCR, EC/GC/01/12, 31 maja 2001 roku, par. 50g.

⁶ *Fair and efficient asylum procedures: a non-exhaustive overview of applicable international standards*, UNHCR, Genève 2005, par. 5, 8.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjmuje się co do zasady, że art. 6 nie ma zastosowania do procedury azylowej, która nie jest ani postępowaniem karnym, ani dotyczącym „praw i obowiązków o charakterze cywilnym”. Uzasadniając to wyłączenie, podkreśla się między innymi, że szczególne gwarancje wobec cudzoziemców w postępowaniu wydaleniomym zostały określone w art. 1 Protokołu dodatkowego nr 7, co sugeruje, że zamiarem twórców konwencji było wyłączenie procedur dotyczących pobytu cudzoziemców i azylu z zakresu art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁷.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie zajmował się jednak kwestiami prawa do sądu i pomocy prawnej dla osób niezamożnych w postępowaniu cywilnym. Początek ugruntowanemu obecnie orzecznictwu w tym zakresie dała sprawa Airey⁸, w której trybunał uznał, że art. 6 ust. 1 nie ustanawia obowiązku przyznania bezpłatnej pomocy prawnej w każdym postępowaniu dotyczącym praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Państwo może być jednak zobowiązane do zapewnienia pomocy prawnej, jeśli dostęp do niej jest niezbędny do zapewnienia skutecznego dostępu strony do sądu. Dzieje się tak w sytuacji, gdy prawo wymaga, aby strona była w danym postępowaniu reprezentowana przez adwokata, albo ze względu na skomplikowany charakter sprawy. Dokonując oceny, czy dana osoba samodzielnie, bez korzystania z profesjonalnej pomocy, miała możliwość efektywnej realizacji prawa do sądu, należy brać pod uwagę indywidualną sytuację danej osoby, w tym jej stan majątkowy, wykształcenie i stopień znajomości prawa. Obowiązek zapewnienia bezpłatnej pomocy prawnej w określonych sytuacjach służy realizacji prawa do rzetelnego i sprawiedliwego postępowania, dostępu do sądu i zasady równości broni⁹.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące prawa do pomocy prawnej w postępowaniu cywilnym może mieć w przyszłości znaczenie również w zakresie postępowań azylowych ze względu na postanowienia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza art. 18, art. 47 i art. 52 ust. 3, a także treść wyjaśnień do karty¹⁰.

Europejska Konwencja Praw Człowieka gwarantuje także prawo do skutecznego środka odwoławczego. Zgodnie z art. 13, „każdy, czyje prawa i wolności zawarte w [...] konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby

⁷ J. Stern, *Rechtsberatung für Asylsuchende: Völkerrecht, Unionsrecht und Grundrechtcharta, Verfassungsrecht*, op. cit., s. 62. Autor przytacza ponadto własne argumenty przeciwko temu stanowisku (por. *ibidem*, s. 63).

⁸ Airey przeciwko Irlandii, sprawa nr 6289/73, 9 października 1979 roku.

⁹ Por. także orzeczenia w sprawach *McVicar* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, sprawa nr 46311/99, 7 maja 2002 roku, oraz *P., C. i S. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, sprawa nr 56547/00, 16 lipca 2002 roku. Zob. także: *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe*, European Council on Refugees and Exiles, październik 2010 roku, s. 16–18; J. Stern, *Rechtsberatung für Asylsuchende: Völkerrecht, Unionsrecht und Grundrechtcharta, Verfassungsrecht*, op. cit., s. 61–77.

¹⁰ Por. punkt *Prawo pierwotne – Karta praw podstawowych* [w niniejszym opracowaniu].

wykonujące swoje funkcje urzędowe”. Prawo to ma więc charakter akcesoryjny wobec praw zagwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. W wymiarze postępowań o nadanie statusu uchodźcy art. 13 może mieć zastosowanie przede wszystkim w związku z naruszeniami art. 2 (prawo do życia), art. 3 (wolność od tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania), art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), a także art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) w zakresie pozbawienia wolności osoby ubiegającej się o status uchodźcy.

W sprawie *Abdolkhani i Karimnia* Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że Turcja naruszyła art. 13 w związku z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a jako jedną z przyczyn wskazał niezapewnienie wnioskodawcom, którzy chcieli wystąpić o tymczasowy azyl w Turcji, dostępu do pomocy prawnej, mimo że wyraźnie o nią prosili¹¹. Szerzej na ten temat trybunał wypowiedział się w sprawie *M.S.S.*, dotyczącej transferów w ramach procedury dublińskiej, stwierdzając naruszenie przez Grecję i Belgię art. 13 w związku z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Trybunał uznał, że do naruszenia doszło ze względu na niewydolność postępowania azylowego, przez którą skarżący został narażony na ryzyko wydalenia do Afganistanu bez rozpatrzenia jego wniosku i bez dostępu do skutecznego środka odwoławczego. Dokonując oceny postępowania azylowego w Grecji, trybunał zwrócił między innymi uwagę na to, że cudzoziemcy nie otrzymują wystarczających informacji na temat postępowania, i na brak funkcjonującego systemu pomocy prawnej, który w rzeczywistości pozbawia ich możliwości uzyskania porady prawnej. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił ponadto, że brak informacji na temat organizacji oferujących pomoc prawną i niedostateczna liczba prawników znajdujących się na listach osób oferujących pomoc prawną sprawia, że system pomocy prawnej jest nieskuteczny. Biorąc pod uwagę sytuację osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, może to stanowić przeszkodę w efektywnym dostępie do środka odwoławczego¹².

W ramach systemu Rady Europy kwestią dostępu do pomocy prawnej w postępowaniach azylowych zajmowało się ponadto kilkakrotnie Zgromadzenie Parlamentarne. W rekomendacji nr 1645, poświęconej kwestii dostępu osób ubiegających się o azyl do pomocy i ochrony w portach morskich i strefach przybrzeżnych Europy, zgromadzenie wezwało do zapewnienia osobom, które pragną ubiegać się o międzynarodową ochronę, bezpłatnego i niezależnego poradnictwa

¹¹ *Abdolkhani i Karimnia przeciwko Turcji*, sprawa nr 30471/08, 22 września 2009 roku.

¹² *M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji*, sprawa nr 30696/09, 21 stycznia 2011 roku. Por. także: *I.M. przeciwko Francji*, sprawa nr 9152/09, 2 lutego 2012 roku.

prawnego, a także do stworzenia systemu gwarantującego stały dostęp do niezależnego i fachowego poradnictwa i reprezentacji prawnej w portach morskich i strefach przybrzeżnych oraz do monitorowania jakości jego funkcjonowania¹³. Z kolei w uchwale nr 1707 na temat detencji osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i migrantów o nieudokumentowanym statusie Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło, że zatrzymanym cudzoziemcom należy zagwarantować skuteczny dostęp do bezpłatnego poradnictwa i zastępstwa prawnego oraz do bezpłatnej pomocy odpowiedniej jakości¹⁴. Zgromadzenie Parlamentarne podkreśliło ponadto konieczność zapewnienia prawa do bezpłatnej pomocy prawnej na etapie przesłuchania przed organem pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym wszystkim cudzoziemcom ubiegającym się o azyl, a więc również tym, których wnioski są rozpatrywane w postępowaniach przyspieszonych¹⁵.

Prawo Unii Europejskiej

Prawo pierwotne – Karta praw podstawowych¹⁶

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej już w 1986 roku uznał prawo do skutecznego środka prawnego za ogólną zasadę prawa unijnego, wywodząc je z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim i z art. 6 i art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁷.

Ochrona ta została wzmocniona wraz z wejściem w życie Karty praw podstawowych¹⁸, która – zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej – ma taką samą moc prawną jak traktaty, a więc stanowi prawo pierwotne Unii Europejskiej. Postanowienia Karty praw podstawowych mają zastosowanie nie tylko do instytucji i organów Unii Europejskiej, ale także do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo unijne¹⁹.

Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu określa art. 47 Karty praw podstawowych, zgodnie z którym prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem ma każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii Europejskiej zostały naruszone. Artykuł 47 gwarantuje ponadto „możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy

¹³ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1645, *Access to assistance and protection for asylum-seekers at European seaports and coastal areas*, 2004 rok.

¹⁴ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1707, *Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*, 2010 rok.

¹⁵ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1471, *Accelerated asylum procedures in Council of Europe member states*, 2005 rok.

¹⁶ Omówienie konsekwencji Protokołu nr 30 dla stosowania Karty praw podstawowych w Polsce wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Szerzej na ten temat – por. *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, C.H. Beck, Warszawa 2008.

¹⁷ Sprawa 224/84 Johnson, 15 maja 1986 roku

¹⁸ 1 grudnia 2009 roku.

¹⁹ Art. 51 Karty praw podstawowych.

i przedstawiciela”, a także wyraźnie określa prawo do bezpłatnej pomocy prawnej: „Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

Artykuł 47 łączy elementy art. 6 i art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zakres ochrony przyznanej w prawie Unii Europejskiej jest jednak szerszy – nie dotyczy tylko postępowania karnego lub cywilnego, ale każdego postępowania sądowego, a więc również na przykład sądownoadministracyjnego. Jak wskazano w wyjaśnieniach dotyczących Karty praw podstawowych, „z wyjątkiem ich zakresu zastosowania, gwarancje przyznane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka mają zastosowanie w podobny sposób w Unii Europejskiej”²⁰. Artykuł 47 Karty praw podstawowych rozciąga zatem gwarancje określone w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i wynikające z interpretacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w wyjaśnieniach przywołano sprawę Airey) na wszystkie rodzaje postępowań dotyczące praw zagwarantowanych przez Unię Europejską. Ponieważ art. 18 Karty praw podstawowych nie pozostawia wątpliwości, że prawo do azylu jest prawem podmiotowym chronionym przez Unię Europejską²¹, należy przyjąć, że art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w interpretacji przyjętej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, ma zastosowanie do postępowań azylowych w Unii Europejskiej²².

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie miał jeszcze okazji wypowiedzieć się na temat prawa do bezpłatnej pomocy prawnej i zastosowania art. 47 Karty praw podstawowych w postępowaniu uchodźczym²³.

Prawo pochodne – dyrektywa proceduralna

Dyrektywa 2005/85/WE

Najistotniejsze postanowienia i gwarancje dotyczące pomocy prawnej dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy zawiera Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 roku w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (tak zwana dyrektywa proceduralna). Termin jej transpozycji upłynął 1 grudnia 2007 roku,

²⁰ Wyjaśnienie dotyczące art. 47 Karty praw podstawowych.

²¹ „Gwarantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. i Protokołu z 31 stycznia 1967 r. dotyczących statusu uchodźcy oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

²² Por. J. Stern, *Rechtsberatung für Asylsuchende: Völkerrecht, Unionsrecht und Grundrechtcharta, Verfassungsrecht, op. cit.*, s. 156–157.

²³ Trybunał orzekał jednak w innych sprawach na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych – por. na przykład sprawa C-279/09 DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH, 22 grudnia 2010 roku. Zob. także: E. Guild, *The Asylum Seeker's Right to Free Legal Assistance and/or Representation in EU Law*, 9th IARLJ World Conference: Bled, 7–9 September 2011 – http://www.iarjlj.org/general/images/stories/BLED_conference/papers/09_Guild_Bled_2011.pdf [dostęp: 9 września 2013 roku].

z kolei przepisów dotyczących bezpłatnej pomocy prawnej – 1 grudnia 2008 roku²⁴. Dyrektywa ma zastosowanie do postępowania o nadanie i cofnięcie statusu uchodźcy. Jej zakres podmiotowy obejmuje wszystkich cudzoziemców, wobec których nie została wydana ostateczna decyzja. Przepisy dyrektywy określają standard minimalny, pozwalając tym samym państwom członkowskim na wprowadzenie lub utrzymanie bardziej korzystnych regulacji. Możliwość skorzystania z pomocy prawnej, podobnie jak prawo do bycia informowanym na temat sytuacji prawnej w zrozumiałym języku i kontaktowania się z przedstawicielem UNHCR, stanowią podstawowe, minimalne gwarancje rzetelnego postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, wymienione w preambule dyrektywy²⁵.

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do stworzenia osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy możliwości skutecznego korzystania z pomocy prawnej na własny koszt, a także zawiera wyraźny obowiązek zapewnienia bezpłatnej pomocy lub reprezentacji prawnej w wypadku decyzji odmownej. Przyznanie bezpłatnej pomocy prawnej odbywa się na wniosek cudzoziemca²⁶. Postępowanie w sprawie wniosków o pomoc lub reprezentację prawną pozostaje w gestii ustawodawcy krajowego²⁷.

Dyrektywa umożliwiła dodatkowe ograniczenie zakresu bezpłatnej pomocy prawnej do:

- ▶ postępowania odwoławczego od decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji,
- ▶ cudzoziemców, którzy nie posiadają wystarczających środków,
- ▶ doradców wyraźnie wyznaczonych w ustawodawstwie krajowym do pomocy lub reprezentacji osób ubiegających się o azyl,
- ▶ sytuacji, w której istnieje prawdopodobieństwo uwzględnienia odwołania, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby pomoc lub reprezentacja prawna nie była arbitralnie ograniczana²⁸.

Państwa członkowskie mogą również nałożyć ograniczenia finansowe albo czasowe na świadczenie bezpłatnej pomocy lub reprezentacji prawnej, pod warunkiem jednak, że nie zamykają one arbitralnie dostępu do nich, mogą również uznać, że cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy nie będą w kwestiach dotyczących pomocy prawnej traktowani korzystniej niż obywatele²⁹. Dyrektywa przewiduje ponadto możliwość domagania się przez państwa

²⁴ Art. 43 dyrektywy 2005/85/WE.

²⁵ Preambuła dyrektywy 2005/85/WE, pkt 13.

²⁶ Art. 15 ust. 1–2 dyrektywy 2005/85/WE.

²⁷ Art. 15 ust. 4 dyrektywy 2005/85/WE.

²⁸ Art. 15 ust. 3 dyrektywy 2005/85/WE.

²⁹ Art. 15 ust. 5 dyrektywy 2005/85/WE.

członkowskie całkowitego lub częściowego zwrotu kosztów związanych z udzieleniem bezpłatnej pomocy prawnej, jeśli sytuacja finansowa cudzoziemca ulegnie znacznej poprawie, albo wtedy, gdy decyzja o przyznaniu bezpłatnej pomocy prawnej została podjęta na podstawie fałszywych informacji przedstawionych przez wnioskodawcę³⁰. Powyższa zasada stanowi konsekwencję możliwości uzależnienia przyznania pomocy prawnej od kryterium dochodowego (posiadania wystarczających środków).

W dyrektywie proceduralnej nie określono precyzyjnie charakteru i zakresu wsparcia dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, mowa w niej bowiem o konieczności zapewnienia „pomocy lub reprezentacji prawnej”. Zakres spraw, w których pomoc prawna musi być zapewniona, obejmuje wszystkie postępowania, w jakich osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy mają – zgodnie z dyrektywą – prawo do skutecznego środka odwoławczego³¹. Są to negatywne decyzje w sprawie wniosków o nadanie statusu uchodźcy (w tym również decyzje o uznaniu wniosku za niedopuszczalny, decyzje podjęte w procedurach granicznych i decyzje o odmowie rozpatrzenia wniosku cudzoziemców, którzy przybyli z bezpiecznych krajów trzecich), decyzje o odmowie ponownego wszczęcia umorzonego postępowania, pozostawieniu bez rozpoznania kolejnego wniosku, odmowie wjazdu w ramach procedur granicznych, a także decyzje o cofnięciu statusu uchodźcy³².

Dyrektywa reguluje ponadto zasady dostępu doradców prawnych do akt sprawy, a także do ośrodków detencyjnych i stref tranzytowych, w których przebywają cudzoziemcy³³. Kwestie dotyczące udziału doradcy w wywiadzie statusowym pozostawiono w gestii ustawodawstw krajowych³⁴.

Gwarancje zawarte w dyrektywie proceduralnej są wynikiem kompromisu osiągniętego podczas trudnych negocjacji w Radzie, co przesądziło o ich ograniczonym charakterze. Istotne jest przede wszystkim ograniczenie zakresu bezpłatnej pomocy prawnej do postępowań odwoławczych, a także możliwość tworzenia dalszych przeszkód w stosunku do postępowań przed organami lub sądami wyższych instancji. Brak dostępu do pomocy prawnej w postępowaniu w pierwszej instancji oznacza brak wsparcia podczas wywiadu statusowego oraz w przygotowaniu i przedstawieniu dowodów, które mogą mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie. Zaprezentowanie pewnych faktów czy dowodów dopiero w postępowaniu odwoławczym ma co do zasady negatywny wpływ na ocenę

³⁰ Art. 15 ust. 6 dyrektywy 2005/85/WE.

³¹ Art. 15 w zw. z art. 39 dyrektywy 2005/85/WE.

³² Art. 39 ust. 1 dyrektywy 2005/85/WE.

³³ Art. 16 ust. 1–2 dyrektywy 2005/85/WE.

³⁴ Art. 16 ust. 3–4 dyrektywy 2005/85/WE.

wiarygodności wnioskodawcy, podczas gdy zatajenie określonych informacji wynika często nie ze złej woli, ale z niewiedzy na temat zasad i istoty postępowania, braku zaufania do organu rozpatrującego sprawę i przeżyć będących przyczyną wyjazdu z kraju pochodzenia. Z kolei udział w postępowaniach przed sądami i organami wyższych instancji wymaga specjalistycznej wiedzy prawniczej, odwołanie zaś może w nich często złożyć jedynie profesjonalny pełnomocnik.

Wątpliwości budzi również ocena prawdopodobieństwa uwzględnienia odwołania (tak zwany *merits test*), od którego istnienia może zależeć przyznanie pomocy prawnej. Dyrektywa nie precyzuje, w jaki sposób powinna następować ocena tego prawdopodobieństwa, kto powinien jej dokonywać i czy decyzja w tej sprawie jest zaskarżalna. Problem polega również na tym, że ocena prawdopodobieństwa sukcesu postępowania odwoławczego musi być dokonana przed jego przeprowadzeniem, bez udziału strony i bez przeprowadzenia odrębnego postępowania dowodowego. Dyrektywa stanowi, że stosowanie tego kryterium nie może prowadzić do arbitralnego ograniczania prawa do pomocy prawnej, stwierdzenie to należałoby jednak odnieść do wszystkich postanowień art. 15 dyrektywy, który musi być zgodny z art. 18 i art. 47 Karty praw podstawowych. Oznacza to, że jakiegokolwiek ograniczenia prawa do bezpłatnej pomocy prawnej nie mogą uniemożliwiać korzystania z prawa do azylu ani skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Przekształcenie dyrektywy proceduralnej – wniosek Komisji Europejskiej

W październiku 2009 roku Komisja Europejska przedstawiła projekt zmian dyrektywy proceduralnej³⁵, w tym zasad dotyczących przyznawania bezpłatnej pomocy prawnej. Stanowi on część pakietu legislacyjnego zmierzającego do ustanowienia wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej miałyby uzyskać prawo do bezpłatnej pomocy prawnej na wszystkich etapach procedury, a więc również w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. W projekcie sprecyzowano także minimalny zakres bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniu w pierwszej instancji (dostarczenie wnioskodawcy informacji na temat postępowania oraz wyjaśnienie przyczyn rzeczywistych i prawnych w wypadku decyzji negatywnej) i pomocy lub reprezentacji prawnej w postępowaniach odwoławczych (przygotowanie niezbędnych dokumentów proceduralnych i udział w rozprawie przed sądem pierwszej instancji w imieniu

³⁵ Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (przekształcenie), KOM(2009) 554, wersja ostateczna, 21 października 2009 roku

wnioskodawcy)³⁶. Prawo do skutecznego środka odwoławczego miałyby objąć także decyzję o uznaniu wniosku za bezzasadny³⁷.

Komisja Europejska proponuje ponadto zniesienie dwóch spośród czterech ograniczeń w dostępie do bezpłatnej pomocy prawnej: w postępowaniu odwoławczym przed sądami wyższych instancji i uzależnienia przyznania pomocy od prawdopodobieństwa uwzględnienia odwołania. Jednocześnie projekt zawiera bardziej ogólną możliwość ograniczenia prawa do bezpłatnej pomocy prawnej, obwarowaną gwarancjami wynikającymi z art. 47 Karty praw podstawowych: państwa członkowskie mogą przewidzieć, że bezpłatna pomoc lub reprezentacja prawna będzie zapewniana wnioskodawcom tylko w takim zakresie, w jakim jest niezbędna do zapewnienia im skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Muszą one w tej sytuacji dopilnować, aby pomoc prawna nie była arbitralnie ograniczana³⁸.

Ponadto wniosek Komisji Europejskiej przewiduje inne gwarancje związane z dostępem do procedury azylowej, takie jak obowiązek zapewnienia:

- ▶ dostępu do informacji o procedurze uchodźczej na przejściach granicznych, w strefach tranzytowych i w ośrodkach detencyjnych,
- ▶ pomocy tłumacza,
- ▶ dostępu do tych miejsc organizacjom udzielającym porad cudzoziemcom³⁹.

Warto także zwrócić uwagę na uzasadnienie wniosku, w którym Komisja Europejska nawiązuje do norm praw człowieka i orzecznictwa w systemach prawnych Unii Europejskiej i Rady Europy: „Zaproponowane zmiany opierają się w dużej mierze na rozwijającym się orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, odnoszącym się do zasad ogólnych prawa wspólnotowego, takich jak prawo do obrony, zasada równości stron oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej. Kolejnym istotnym źródłem idei dla potrzeb opracowania dalszych zabezpieczeń proceduralnych dla osób ubiegających się o azyl było orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tym względzie celem zasadniczym wniosku jest udostępnienie wnioskodawcy stosownej i faktycznej możliwości uzyskania poparcia dla jego wniosku o ochronę międzynarodową oraz zapewnienie dogłębnej analizy potrzeby objęcia ochroną wnioskodawcy, którą przeprowadzają właściwe władze”⁴⁰.

Wniosek Komisji Europejskiej został przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu, który 6 kwietnia 2011 roku przyjął stanowisko wobec wniosku, i Radzie, która – wobec

³⁶ Art. 18 ust. 1–2 wniosku Komisji KOM(2009) 554, wersja ostateczna.

³⁷ Art. 41 ust. 1 pkt a (i) wniosku Komisji KOM(2009) 554, wersja ostateczna.

³⁸ Art. 18 ust. 3 wniosku Komisji KOM(2009) 554, wersja ostateczna.

³⁹ Art. 7 wniosku Komisji KOM(2009) 554, wersja ostateczna.

⁴⁰ Wniosek Komisji KOM(2009) 554, wersja ostateczna, s. 7.

zbyt dużych różnic poglądów dzielących przedstawicieli państw członkowskich – nie była w stanie wypracować wspólnego stanowiska. Aby przezwyciężyć ten impas, Komisja Europejska opracowała nowy wniosek, który został opublikowany 1 czerwca 2011 roku⁴¹ i stał się podstawą dalszych negocjacji nad zmianami dyrektywy. W uzasadnieniu zmienionego wniosku Komisja Europejska podkreśliła znaczenie zasady koncentracji (*frontloading*), która oznacza „przeznaczenie odpowiednich zasobów na jakość procesu decyzyjnego w pierwszej instancji w celu zapewnienia sprawiedliwszych i bardziej skutecznych procedur”⁴².

Przekształcona dyrektywa proceduralna

Przekształcona dyrektywa proceduralna została ostatecznie przyjęta 26 czerwca 2013 roku⁴³. Podobnie jak drugi wniosek Komisji Europejskiej, obowiązek zapewnienia bezpłatnej pomocy prawnej na wszystkich etapach postępowania został w niej zrelatywizowany przez wprowadzenie gradacji obowiązków państw członkowskich w zależności od etapu postępowania o nadanie statusu uchodźcy. W pierwszej instancji muszą one zapewnić dostęp do bezpłatnej informacji prawnej, z kolei w postępowaniu odwoławczym – do bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej. Uzasadnienie przyjętego podziału można znaleźć w preambule dyrektywy: „W interesie zarówno państw członkowskich, jak i wnioskodawców leży także zapewnienie prawidłowego uznania potrzeby ochrony międzynarodowej już na poziomie pierwszej instancji. W tym celu należy bezpłatnie udzielać wnioskodawcom informacji prawnych i proceduralnych na poziomie pierwszej instancji, uwzględniając przy tym ich szczególną sytuację. Udzielanie takich informacji powinno między innymi umożliwić wnioskodawcom lepsze zrozumienie procedury, pomagając im w ten sposób w wywiązywaniu się ze stosownych obowiązków. Wymaganie od państw członkowskich dostarczenia takich informacji jedynie za pośrednictwem prawników posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego stanowiłoby nadmierne obciążenie. [...] W postępowaniach odwoławczych, z zastrzeżeniem pewnych warunków, wnioskodawcom należy zapewnić bezpłatną pomoc prawną i reprezentację ze strony osób uprawnionych do takich czynności na mocy prawa krajowego”⁴⁴.

W art. 19 ust. 1 dyrektywy zobowiązano państwa członkowskie do bezpłatnego udzielania informacji prawnych i proceduralnych w postępowaniach w pierwszej

⁴¹ Zmieniony wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (przekształcenie), KOM(2011) 319, wersja ostateczna, 1 czerwca 2011 roku.

⁴² Wniosek Komisji KOM(2011) 319, wersja ostateczna, s. 6.

⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona).

⁴⁴ Preambuła dyrektywy 2013/32/UE, pkt 22–23.

instancji, w tym przynajmniej informacji na temat postępowania, przy uwzględnieniu szczególnej sytuacji danego wnioskodawcy, a także – w wypadku decyzji odmownej – informacji mających na celu wyjaśnienie powodów takiej decyzji i sposobów jej zaskarżenia. Informacje są udzielane na wniosek osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy. Państwa członkowskie mogą powierzyć to zadanie organizacjom pozarządowym, specjalistom z organów publicznych lub wyspecjalizowanym służbom państwowym⁴⁵. Dyrektywa przewiduje także możliwość wprowadzenia wyższego standardu przez zapewnienie bezpłatnej pomocy lub reprezentacji prawnej już na etapie postępowania w pierwszej instancji⁴⁶.

Z kolei w postępowaniach odwoławczych wszystkie państwa członkowskie związane dyrektywą są zobowiązane do zapewnienia, również na wniosek cudzoziemca, bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej, obejmującej co najmniej przygotowanie wymaganych dokumentów proceduralnych i udział w rozprawie przed sądem pierwszej instancji w imieniu wnioskodawcy⁴⁷. Przepisy zmienionej dyrektywy nie pozostawiają więc wątpliwości, że chodzi o zapewnienie zarówno pomocy, jak i reprezentacji prawnej. Gwarancje dotyczące postępowań odwoławczych obejmują także decyzje o uznaniu wniosku za bezzasadny⁴⁸. Bezpłatna pomoc i reprezentacja prawna ma być udzielana przez osoby, które zostały dopuszczone lub są do tego uprawnione na mocy prawa krajowego⁴⁹, co oznacza, że nie muszą być one adwokatami lub radcami prawnymi ani nawet prawnikami. Zadanie to może być powierzone organizacjom pozarządowym⁵⁰.

W ostatecznej wersji dyrektywy przywrócono ponadto możliwość ograniczenia prawa do bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej w sytuacji, gdy w ocenie sądu lub innego właściwego organu odwołanie wnioskodawcy nie ma realnych szans powodzenia. Decyzja o nieudzieleniu bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej musi być jednak wydana przez sąd lub poddana kontroli sądowej. Zgodnie z dyrektywą, pomoc i reprezentacja prawna nie mogą być arbitralnie ograniczane, a skuteczny dostęp wnioskodawcy do wymiaru sprawiedliwości nie może być utrudniany⁵¹.

Przekształcona dyrektywa przewiduje również możliwość ograniczenia prawa do bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej do postępowań odwoławczych przed sądem pierwszej instancji oraz nieudzielania pomocy prawnej osobom, które złożyły powtórny wniosek o nadanie statusu uchodźcy, nie mają prawa pozostania na terytorium danego państwa i nie przebywają na tym terytorium. Udzielanie zarówno

⁴⁵ Art. 21 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE.

⁴⁶ Art. 20 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE.

⁴⁷ Art. 20 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE.

⁴⁸ Art. 46 ust. 1 a (i) dyrektywy 2013/32/UE.

⁴⁹ Art. 21 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE.

⁵⁰ Art. 22 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE.

⁵¹ Art. 20 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE.

informacji, jak i pomocy i reprezentacji prawnej może być ograniczone do osób, które nie posiadają wystarczających środków, albo do usług świadczonych przez doradców lub zastępców prawnych wyraźnie wyznaczonych w ustawodawstwie krajowym⁵².

W przekształconej dyrektywie zachowano ponadto możliwość ograniczeń kwotowych i czasowych w zakresie udzielania informacji oraz świadczenia pomocy i reprezentacji prawnej, a także wprowadzenia zakazu korzystniejszego traktowania osób ubiegających się o udzielenie ochrony w porównaniu z obywatelami. Państwa członkowskie nadal mogą się również domagać zwrotu poniesionych kosztów w razie znacznej poprawy sytuacji finansowej wnioskodawcy lub gdy decyzja o przyznaniu pomocy została podjęta na podstawie nieprawdziwych informacji przedstawionych przez wnioskodawcę⁵³. Ciężar regulacji dotyczących pomocy prawnej przesunął się wprawdzie wyraźnie w stronę bezpłatnej informacji, pomocy i reprezentacji, państwa członkowskie są jednak nadal zobowiązane do zapewnienia wnioskodawcom możliwości skutecznej konsultacji na własny koszt na wszystkich etapach postępowania⁵⁴.

Dyrektywa precyzuje również zasady dostępu do akt sprawy, potwierdza dostęp doradców prawnych do ośrodków detencyjnych i stref tranzytowych, a także ich prawo do udziału w przesłuchaniu, choć z możliwością ograniczenia prawa do zabrania głosu nie w trakcie, ale na końcu przesłuchania⁵⁵.

Zmieniona dyrektywa wyraźnie gwarantuje dostęp do informacji w pierwszej instancji i prawo do bycia reprezentowanym w postępowaniu odwoławczym, a także prawo do kontroli sądowej decyzji o odmowie przyznania pomocy prawnej ze względu na brak szans powodzenia. Zmiany te można uznać za sukces, biorąc pod uwagę nieprzychylnie nastawienie Rady do poszerzania gwarancji proceduralnych w postępowaniu azylowym. Warto jednak podkreślić, że obowiązek udzielania informacji prawnych nie dotyczy postępowania o cofnięcie ochrony międzynarodowej. Ponadto informacje prawne mogą być udzielane nie tylko przez organizacje pozarządowe, ale także przez urzędników albo wyspecjalizowane instytucje państwowe. Ich udzielanie następuje na wniosek, nie zaś z urzędu. Mimo propozycji Komisji Europejskiej nie zniesiono również obowiązujących obecnie ograniczeń w dostępie do bezpłatnej pomocy prawnej.

⁵² Art. 21 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE.

⁵³ Art. 21 ust. 4–5 dyrektywy 2013/32/UE.

⁵⁴ Art. 22 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE.

⁵⁵ Art. 23 dyrektywy 2013/32/UE.

Termin transpozycji dyrektywy upływa – z pewnymi wyjątkami – 20 lipca 2015 roku (tym razem jest on taki sam dla przepisów dotyczących bezpłatnej informacji pomocy prawnej)⁵⁶.

Pomoc prawna w postępowaniu wobec małoletnich bez opieki

Dyrektywa proceduralna zawiera również szczególne uregulowania dotyczące małoletnich bez opieki, którzy ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia małoletniemu, w najkrótszym możliwym terminie, przedstawiciela, który reprezentuje małoletniego lub udziela mu pomocy w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy⁵⁷. Przedstawiciel ten musi mieć możliwość poinformowania małoletniego o znaczeniu i możliwych skutkach przesłuchania oraz – tam, gdzie jest to stosowne – o sposobie przygotowania się do przesłuchania⁵⁸.

Jeśli małoletni bez opieki może bezpłatnie zapewnić sobie pomoc doradcy prawnego lub innego doradcy uprawnionego do wypełniania zadań przypisanych przedstawicielowi, wyznaczenie przedstawiciela nie jest konieczne. Od wyznaczenia przedstawiciela można również odstąpić, jeśli:

- ▶ zgodnie z wszelkim prawdopodobieństwem małoletni osiągnie pełnoletność przed wydaniem decyzji w pierwszej instancji,
- ▶ pozostaje lub pozostawał w związku małżeńskim,
- ▶ ukończył szesnaście lat, a prawo krajowe obowiązujące w dniu ogłoszenia dyrektywy (a więc 1 grudnia 2005 roku) przewidywało taką możliwość,

z zastrzeżeniem, że małoletni jest w stanie prowadzić sprawy związane ze swoim wnioskiem bez przedstawiciela⁵⁹. Naczelną zasadą w stosowaniu przepisów dyrektywy powinien być najlepszy interes dziecka⁶⁰. Zakres obowiązków przedstawiciela, szczególnie w kwestiach związanych z zapewnieniem małoletniemu pomocy prawnej, nie został sprecyzowany. Nie są także jasne zasady współdziałania przedstawiciela z ewentualnym doradcą prawnym, poza tym, że możliwość bezpłatnego korzystania z pomocy doradcy może stanowić przesłankę odstąpienia od powołania przedstawiciela. Należy wątpić, czy takie rozwiązanie rzeczywiście służy realizacji najlepszego interesu dziecka.

⁵⁶ Art. 51 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE.

⁵⁷ Art. 17 ust. 1a dyrektywy 2005/85/WE.

⁵⁸ Art. 17 ust. 1b dyrektywy 2005/85/WE.

⁵⁹ Art. 17 ust. 2–3 dyrektywy 2005/85/WE.

⁶⁰ Art. 17 ust. 6 dyrektywy 2005/85/WE.

Zmiany zaproponowane przez Komisję Europejską we wniosku z 21 października 2009 roku zwiększały zakres gwarancji dla małoletnich bez opieki. Po pierwsze, wniosek zawiera wyraźny przepis, zgodnie z którym małoletnim bez opieki udziela się bezpłatnej pomocy prawnej we wszystkich postępowaniach przewidzianych w dyrektywie, z zastrzeżeniem ogólnych warunków przyznawania pomocy prawnej⁶¹. Po drugie, znosi on możliwość odstąpienia od wyznaczenia przedstawiciela w sytuacji, gdy małoletni może bezpłatnie zapewnić sobie pomoc doradcy prawnego. Po trzecie, przedstawiciel małoletniego musi być niezależny i posiadać niezbędną wiedzę w dziedzinie opieki nad dziećmi⁶². Po czwarte, wniosek nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia obecności przedstawiciela lub doradcy prawnego podczas przesłuchania i możliwość zadawania przez nich pytań albo zgłaszania uwag⁶³.

Część tych propozycji znalazła się w ostatecznej wersji przekształconej dyrektywy proceduralnej. Wymaga ona, aby przedstawiciel małoletniego bez opieki nie tylko reprezentował małoletniego, ale także udzielał mu pomocy, dzięki której małoletni będzie mógł korzystać z praw i dopełnić obowiązków przewidzianych w dyrektywie. Przedstawiciel powinien wykonywać swoje obowiązki zgodnie z zasadą najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka i posiadać niezbędną wiedzę w tym zakresie, zrezygnowano jednak wymagania niezależności. Przedstawicielowi zagwarantowano możliwość zadawania pytań lub zgłaszania uwag w trakcie przesłuchania małoletniego. Możliwość odstąpienia od wyznaczenia przedstawiciela ograniczono wyłącznie do sytuacji, w której według wszelkiego prawdopodobieństwa przed wydaniem decyzji w pierwszej instancji małoletni osiągnie wiek osiemnastu lat. Ponadto małoletniemu i jego przedstawicielowi udziela się bezpłatnie informacji prawnych i proceduralnych w trakcie postępowania przed organem pierwszej instancji, a także w wypadku procedury cofnięcia ochrony międzynarodowej⁶⁴. Sformułowanie to sugeruje, że informacje powinny być udzielane z urzędu, nie zaś – jak w wypadku dorosłych wnioskodawców – na ich prośbę, a ich odbiorcami są nie tylko małoletni, ale również ich przedstawiciele. W postępowaniu odwoławczym pomocy i reprezentacji prawnej udziela się na zasadach ogólnych.

⁶¹ Art. 21 ust. 4 wniosku KOM(2009) 554, wersja ostateczna.

⁶² Art. 21 ust. 1a wniosku KOM(2009) 554, wersja ostateczna.

⁶³ Art. 21 ust. 1b wniosku KOM(2009) 554, wersja ostateczna.

⁶⁴ Art. 25 ust. 1, 2, 4 dyrektywy 2013/32/UE.

Dyrektywa recepcyjna

Dyrektywa 2003/9/WE

Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 roku ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (dyrektywa recepcyjna) nie zawiera gwarancji bezpośrednio dotyczących prawa do pomocy prawnej, ale reguluje kwestie mające istotne znaczenie dla jego realizacji. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do zapewnienia osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy – na piśmie i w prawdopodobnie zrozumiałym dla nich języku – informacji o organizacjach lub grupach osób świadczących pomoc prawną. W celu świadczenia pomocy doradcy prawni, a także przedstawiciele UNHCR i wyznaczonych przez niego organizacji pozarządowych, muszą mieć dostęp do ośrodków i innych miejsc zakwaterowania cudzoziemców, a cudzoziemcy – możliwość kontaktowania się z nimi. Dostęp do ośrodka może być ograniczony wyłącznie ze względów związanych z jego bezpieczeństwem⁶⁵.

Dyrektywa przewiduje ponadto prawo do środka odwoławczego, w tym odwołania do sądu przynajmniej w ostatniej instancji, od decyzji odmownych dotyczących przyznania świadczeń na mocy dyrektywy i od decyzji dotyczących ograniczeń swobody przemieszczania się lub wyznaczających miejsce pobytu, mających wpływ na indywidualną sytuację osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy. Określenie zasad dostępu do pomocy prawnej pozostawiono ustawodawcy krajowemu⁶⁶.

Przekształcona dyrektywa recepcyjna

Dnia 26 czerwca 2013 roku została przyjęta nowa dyrektywa recepcyjna, ustanawiająca wspólne (nie zaś jedynie minimalne) normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową⁶⁷. Na transpozycję omówionych poniżej przepisów państwa członkowskie mają czas do 20 lipca 2015 roku⁶⁸.

Poza obowiązkiem udzielania informacji oraz zapewnienia dostępu doradców i przedstawicieli UNHCR do ośrodków dla cudzoziemców⁶⁹ przekształcona dyrektywa określa przesłanki detencji i zasady udzielania pomocy prawnej na wypadek pozbawienia wolności. Osoby zatrzymane muszą być natychmiast poinformowane na piśmie – w języku dla nich zrozumiałym lub w takim, co do którego można zasadnie

⁶⁵ Art. 5, art. 14 ust. 2b, 7 dyrektywy 2003/9/WE.

⁶⁶ Art. 21 dyrektywy 2003/9/WE.

⁶⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

⁶⁸ Art. 31 ust. 1 dyrektywy 2013/33/UE.

⁶⁹ Art. 5 i art. 18 ust. 2b-c dyrektywy 2013/33/UE.

przypuszczać, że jest dla nich zrozumiały – o powodach zatrzymania, procedurach zaskarżania decyzji o zatrzymaniu oraz o możliwości wystąpienia o bezpłatną pomoc i reprezentację prawną⁷⁰. Sformułowanie to sugeruje, że pomoc prawna ma być przyznawana na wniosek, chociaż – w przeciwieństwie do pozostałych sytuacji udzielania bezpłatnej pomocy prawnej – dyrektywa nie stwierdza tego wprost. W wypadku kontroli decyzji o zatrzymaniu państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić wnioskodawcy dostęp do bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej, która obejmuje co najmniej przygotowanie wymaganych w ramach postępowania dokumentów i udział w rozprawie przed organami sądowymi w imieniu wnioskodawcy. Bezpłatna pomoc i bezpłatna reprezentacja prawna muszą być świadczone przez odpowiednio wykwalifikowane osoby, dopuszczone lub uprawnione do ich udzielania na mocy prawa krajowego, których interes nie jest sprzeczny ani rzeczywiście, ani potencjalnie z interesem wnioskodawcy.

Prawo do bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej może być ograniczone do osób nieposiadających wystarczających środków lub do usług świadczonych przez osoby wyraźnie wyznaczone na mocy prawa krajowego⁷¹. Państwa członkowskie mogą ponadto:

- ▶ określić limity pieniężne lub czasowe w zakresie udzielania bezpłatnej pomocy prawnej,
- ▶ ustalić, że osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy nie będą traktowane korzystniej niż obywatele,
- ▶ żądać zwrotu przyznanych świadczeń w wypadku, gdy sytuacja materialna wnioskodawcy znacznie się poprawiła lub gdy decyzja o przyznaniu świadczeń zapadła na podstawie fałszywych informacji dostarczonych przez wnioskodawcę⁷².

Dyrektywa recepcyjna gwarantuje w postępowaniu w razie zatrzymania wyższe standardy niż w postępowaniach toczących się na podstawie dyrektywy proceduralnej. Pomoc prawna musi być udzielana przez odpowiednio wykwalifikowane osoby, dyrektywa nie określa jednak, jakie kwalifikacje należy uznać za „odpowiednie”, nie wprowadza także wymagania korzystania z pomocy adwokata lub radcy prawnego. Osoby udzielające pomocy prawnej nie mogą również pozostawać w konflikcie interesów z wnioskodawcą. Bezpłatna pomoc prawna nie

⁷⁰ Art. 9 ust. 4 dyrektywy 2013/33/UE.

⁷¹ Art. 9 ust. 6–7 dyrektywy 2013/33/UE.

⁷² Art. 9 ust. 8–9 dyrektywy 2013/33/UE.

może być ponadto ograniczana ze względu na niewielkie prawdopodobieństwo uwzględnienia wniosku cudzoziemca, a zatrzymani wnioskodawcy muszą być poinformowani na piśmie o prawie do uzyskania pomocy i reprezentacji.

Zbliżone uregulowania w zakresie bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej zawiera nowy art. 26, przewidujący możliwość odwołania od decyzji w sprawie przyznania, cofnięcia lub ograniczenia świadczeń na mocy dyrektywy (a więc nie tylko od decyzji odmownych) albo od decyzji dotyczących swobody przemieszczania się⁷³. Pomoc i reprezentacja prawna jest zapewniana w tym wypadku na wniosek cudzoziemca, pod warunkiem jednak, że jest to konieczne w celu zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zakres udzielanej pomocy i reprezentacji, wymagania wobec osób ją świadczących, a także dopuszczalne ograniczenia dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej są takie same jak w wypadku osób zatrzymanych⁷⁴. Państwa członkowskie nie mają obowiązku informowania cudzoziemca na piśmie o prawie do uzyskania pomocy prawnej, mogą mu również odmówić przyznania bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej, jeśli – zdaniem właściwego organu – odwołanie lub inny środek nie rokuje powodzenia. W takim wypadku państwa członkowskie muszą zapewnić, aby pomoc prawna i zastępstwo prawne nie były arbitralnie ograniczane, a skuteczny dostęp wnioskodawcy do wymiaru sprawiedliwości nie był utrudniony⁷⁵.

Rozporządzenia Dublin II i Dublin III

Rozporządzenie Dublin II, określające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie statusu uchodźcy⁷⁶, nie reguluje dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej w procedurze dublińskiej.

Sytuacja w tym zakresie ulegnie istotnej zmianie wraz z wejściem w życie zmienionego rozporządzenia dublińskiego (Dublin III)⁷⁷. Zgodnie z art. 49 rozporządzenia, zaczyna ono obowiązywać dwudziestego dnia po jego opublikowaniu (29 czerwca 2013 roku) w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i ma zastosowanie do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych od pierwszego dnia następującego po upływie sześciu miesięcy od jego wejścia w życie – od tego dnia będzie stosowane do każdego wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie, niezależnie

⁷³ Art. 26 ust. 1 dyrektywy 2013/33/UE.

⁷⁴ Art. 26 ust. 2–5 dyrektywy 2013/33/UE.

⁷⁵ Art. 26 ust. 3b dyrektywy 2013/33/UE.

⁷⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 roku ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego.

⁷⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca.

od daty jego złożenia. Oznacza to, że państwa członkowskie będą musiały zacząć stosować przepisy rozporządzenia dotyczące prawa do bezpłatnej pomocy prawnej w drugiej połowie stycznia 2014 roku.

Zgodnie z preambułą, prawo do skutecznego środka odwoławczego od decyzji dotyczących przekazania do odpowiedzialnego państwa członkowskiego ma na celu zapewnienie skutecznej ochrony praw cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 47 Karty praw podstawowych⁷⁸. Rozporządzenie nakłada na państwo członkowskie, które wystąpiło z wnioskiem o przejęcie wnioskodawcy, obowiązek powiadomienia go o decyzji o przekazaniu go do odpowiedzialnego państwa członkowskiego (przejęcie lub wtórne przejęcie). Decyzja musi zawierać informację na temat dostępnych środków zaskarżenia. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane przekazać wraz z decyzją informacje na temat osób lub podmiotów, które mogą udzielić wnioskodawcy pomocy prawnej, chyba że informacje te zostały przekazane wcześniej⁷⁹.

Państwa członkowskie muszą zapewnić dostęp do pomocy prawnej i – w razie potrzeby – do pomocy językowej. Bezpłatna pomoc prawna, obejmująca co najmniej przygotowanie dokumentów wymaganych w ramach postępowania i zastępstwo prawne przed sądem, jest udzielana na wniosek, jeśli cudzoziemiec nie jest w stanie ponieść kosztów związanych z taką pomocą. Poza kryterium finansowym państwa członkowskie mogą odmówić przyznania bezpłatnej pomocy prawnej, jeśli odwołanie zostanie uznane przez właściwy organ lub sąd za niemające realnych szans powodzenia. Udzielanie bezpłatnej pomocy prawnej może być również ograniczone do usług doradców specjalnie wyznaczonych przez prawo krajowe do tego celu. Państwa członkowskie mogą także zastrzec, że wnioskodawcy nie będą traktowani w sposób bardziej uprzywilejowany niż zwykle są traktowani ich obywatele w sprawach dotyczących pomocy prawnej.

Stosowanie powyższych ograniczeń nie może jednak doprowadzić do sytuacji, w której pomoc prawna i zastępstwo prawne będą arbitralnie ograniczane, a skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości będzie utrudniony. Gwarancję stanowi między innymi obowiązek sądowej kontroli decyzji o odmowie przyznania bezpłatnej pomocy prawnej, jeśli decyzja ta nie została podjęta przez sąd⁸⁰.

Przedstawiony przez Komisję Europejską projekt zmian do rozporządzenia gwarantował dodatkowo bezpłatny dostęp do reprezentacji lub pomocy prawnej wnioskodawcom, którzy zostali pozbawieni wolności w ramach procedury dublińskiej,

⁷⁸ Preambuła rozporządzenia 604/2013, pkt 19.

⁷⁹ Art. 26 ust. 1–2 rozporządzenia 604/2013.

⁸⁰ Art. 27 ust. 5–6 rozporządzenia 604/2013.

w trakcie negocjacji nad tekstem rozporządzenia zrezygnowano jednak z tego rozwiązania⁸¹. W przyjętej ostatecznie wersji cudzoziemcy zatrzymani w ramach postępowania dublińskiego korzystają z gwarancji zawartych w dyrektywie recepcyjnej⁸².

Dyrektywa powrotowa

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (dyrektywa powrotowa) może mieć zastosowanie do cudzoziemców, których wniosek o nadanie statusu uchodźcy został odrzucony i w związku z tym przebywają oni na terytorium Unii Europejskiej bez wymaganych dokumentów zezwalających na pobyt⁸³.

Cudzoziemcy, wobec których została wydana decyzja nakazująca powrót, decyzja o zakazie wjazdu lub decyzja o wykonaniu wydalenia, mają możliwość uzyskania porady i reprezentacji prawnej, a także pomocy tłumacza. Bezpłatna pomoc lub reprezentacja prawna jest przyznawana na wniosek zgodnie z przepisami krajowymi, a jej udzielanie może być ograniczone na zasadach określonych w dyrektywie proceduralnej⁸⁴.

Dyrektywa powrotowa nie przewiduje prawa do bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach detencyjnych. Państwa członkowskie są zobowiązane umożliwić im w odpowiednim czasie kontakt z ich pełnomocnikami, członkami rodziny i właściwymi organami konsularnymi, a właściwym organizacjom – dostęp do ośrodków detencyjnych. Dyrektywa zobowiązuje także państwa członkowskie do regularnego informowania zatrzymanych cudzoziemców o ich prawach i obowiązkach, w tym o możliwości kontaktowania się z odpowiednimi organizacjami (krajowymi, międzynarodowymi i pozarządowymi)⁸⁵. Dyrektywa gwarantuje wprawdzie sądową kontrolę decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego⁸⁶, ale nie zobowiązuje państw członkowskich do zapewnienia bezpłatnej pomocy prawnej, koniecznej do sporządzenia odpowiedniego wniosku. Zakres obowiązku doradcy lub pełnomocnika, wspierającego cudzoziemca w zaskarżeniu decyzji powrotowej, nie został w dyrektywie sprecyzowany, nie wydaje się jednak, żeby obejmował on również kwestie dotyczące detencji.

⁸¹ Por.: art. 27 ust. 9 wniosku Komisji, KOM(2008) 820, wersja ostateczna; stanowisko Rady COM(2013) 416, wersja ostateczna, s. 5.

⁸² Art. 28 ust. 4 rozporządzenia 604/2013.

⁸³ Art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE.

⁸⁴ Art. 13, ust. 1, 3–4 dyrektywy 2008/115/WE.

⁸⁵ Art. 16 ust. 2, 4–5 dyrektywy 2008/115/WE.

⁸⁶ Art. 15 ust. 2–3 dyrektywy 2008/115/WE.

Bezpłatna pomoc prawna dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w wybranych krajach europejskich⁸⁷

Systemy bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową w Europie są bardzo zróżnicowane⁸⁸. Poniżej przedstawiono cztery rozwiązania w tym zakresie, ilustrujące różne modele organizacji systemów pomocy prawnej, oparte na: organizacjach pozarządowych wyłanianych w konkursie (Austria), samorządzie adwokackim (Belgia), instytucji publicznej podlegającej resortowi sprawiedliwości, współpracującej z samorządem adwokackim (Holandia), niezależnej instytucji publicznej, która zatrudnia doradców i adwokatów oraz wyznacza dodatkowo adwokatów do prowadzenia niektórych spraw (Irlandia). Ponadto przybliżono rozwiązania przyjęte w innych państwach europejskich, które można uznać za dobre praktyki.

Austria⁸⁹

Ramy instytucjonalne, podmioty udzielające pomocy prawnej

W Austrii istnieje szczególny system pomocy prawnej dla uchodźców w postępowaniu pierwszej i drugiej instancji. Opiera się on na doradcach prawnych (*Rechtsberater*), których ustanowienie jest obligatoryjne w początkowej fazie postępowania o nadanie statusu uchodźcy (ustalenie dopuszczalności wniosku, w tym postępowanie dublińskie) i w postępowaniu odwoławczym. Bezpłatna pomoc prawna w postępowaniu pierwszej instancji leży w kompetencji ministra spraw wewnętrznych, a w postępowaniu odwoławczym – kanclerza.

Zgodnie z przepisami ustawy azylowej, świadczenie pomocy prawnej może być powierzone osobom prawnym, które muszą dysponować wystarczającą liczbą doradców prawnych i tłumaczy, regularnie zapewniać doradcom szkolenia, mieć środki pieniężne i zasoby materialne, jakie gwarantują udzielanie poradnictwa, i możliwości organizacyjne niezbędne do zarządzania systemem pomocy prawnej. Podmioty świadczące pomoc prawną są wyłaniane w konkursie. Aby zostać doradcą

⁸⁷ Informacje na temat systemów krajowych pochodzą przede wszystkim z następujących źródeł: *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe*, European Council on Refugees and Exiles, październik 2010 roku; Asylum Information Database – <http://www.asylumineurope.org>; Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in member states for granting and withdrawing refugee status, 8.09.2010, COM(2010) 465, final; *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice: Key Findings and Recommendations*, UNHCR, marzec 2010 roku – <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html> [dostęp: 9 września 2013 roku]; *Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective*, European Union Agency for Fundamental Rights, wrzesień 2010 roku. Dodatkowe źródła informacji na temat poszczególnych krajów zostały wskazane w przypisach poprzedzających ich omówienie.

⁸⁸ Report from the Commission on the application of Directive 2005/85/EC, COM(2010) 465, final, s. 7.

⁸⁹ Por. między innymi: J. Stern, *Rechtsberatung für Asylsuchende: Völkerrecht, Unionsrecht und Grundrechtcharta, Verfassungsrecht, op. cit.*; *National Country Report: Austria*, Asylum Information Database – <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria> [i akty prawne wskazane w raporcie]; Caritas – <http://www.caritas.at/hilfe-einrichtungen/fluechtlinge>; ARGE Rechtsberatung – <http://fluechtlingsdienst.diakonie.at/goto/de/was/Beratung/arge-rechtsberatung>.

prawnym, należy spełnić jedno z trzech wymagań: ukończone studia prawnicze, ukończony inny kierunek studiów (co najmniej czteroletnich) i trzyletnie doświadczenie w dziedzinie prawa migracyjnego, pięcioletnie doświadczenie w dziedzinie prawa migracyjnego. Według przepisów prawa, doradcy są niezależni i zobowiązani do obiektywnego, zgodnego ze swoją najlepszą wiedzą postępowania, a także do zachowania tajemnicy urzędowej. Obiektywizm jest rozumiany jako bezstronność – doradca nie może być przedstawicielem ani organów państwowych, ani wnioskodawcy.

Pomoc prawna w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (Verfassungsgerichtshof) jest udzielana w ramach ogólnego systemu pomocy prawnej dla osób niezamożnych. Wnioskodawca musi być w nim reprezentowany przez adwokata, który jest wyznaczany przez trybunał.

Warunki uzyskania pomocy prawnej

Uzyskanie pomocy doradcy prawnego jest niezależne od kryterium dochodowego. Pomoc prawna na pierwszym etapie postępowania i w postępowaniu odwoławczym jest przyznawana z urzędu – bez względu na to, czy odwołanie ma szanse powodzenia.

Uzyskanie pomocy i reprezentacji prawnej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zależne od spełnienia kryterium dochodowego i od tego, czy skarga ma szanse powodzenia.

Pomoc (reprezentacja) prawna w postępowaniu pierwszej instancji i w procedurze dublińskiej

Na wstępnym etapie postępowania, w ramach którego jest podejmowana decyzja o dopuszczalności wniosku i właściwości Austrii do jego rozpatrzenia (postępowanie dublińskie), doradca prawny jest wyznaczany z urzędu. Wprowadzenie dodatkowych gwarancji na tym etapie postępowania uznano za konieczne ze względu na ograniczoną swobodę przemieszczania się cudzoziemców do czasu jego zakończenia i na to, że wniesienie odwołania od decyzji kończącej postępowanie nie zawiesza jej wykonania. Pomoc jest udzielana bezpłatnie, w razie potrzeby Federalny Urząd do spraw Azylu (Bundesasylamt, BAA) zapewnia pomoc tłumacza. Zadaniem doradcy jest informowanie cudzoziemca o wszystkich decyzjach podjętych w ramach postępowania i szansach uzyskania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, a także udział w przesłuchaniach w celu zapewnienia wnioskodawcy realizacji jego prawa do bycia wysłuchanym. W trakcie przesłuchania strony w ramach procedury dublińskiej doradcy mogą składać pisemne oświadczenia lub wnosić

o przeprowadzenie dodatkowego postępowania wyjaśniającego, ale nie mogą zadawać pytań.

Zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej we właściwym postępowaniu pierwszej instancji (po dopuszczeniu wniosku do merytorycznego rozpatrzenia) jest fakultatywne. Ustawa o azylu wyraźnie stanowi, że osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy nie ma prawa (roszczenia) do bezpłatnej pomocy na tym etapie postępowania. Jeśli poradnictwo jest zapewniane, porady są udzielane w placówkach zamiejscowych Federalnego Urzędu do spraw Azylu – wyłącznie w godzinach jego pracy i w granicach rzeczywistych możliwości. Zadanie doradców polega na wspieraniu osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, udzielaniu im porad w ramach postępowania pierwszej instancji, zapewnieniu pomocy w znalezieniu tłumacza i udzielaniu informacji na temat pomocy w dobrowolnym powrocie. Doradcy są pełnomocnikami i w praktyce nie uczestniczą w wywiadach statusowych. Organizacja Verein Menschenrechte Österreich (VMÖ) odpowiada za poradnictwo prawne w sześciu spośród siedmiu placówek zamiejscowych Federalnego Urzędu do spraw Azylu.

Prawo do pomocy (reprezentacji) prawnej w postępowaniach odwoławczych

Ustanowienie doradcy prawnego w postępowaniu odwoławczym przed Trybunałem do spraw Azylu (Asylgerichtshof) następuje z urzędu. Organ pierwszej instancji jest zobowiązany poinformować o tym wnioskodawcę i samego doradcę lub osobę prawną (organizację), której powierzono udzielanie pomocy prawnej. Pomoc prawną oferują obecnie dwie organizacje: Verein Menschenrechte Österreich i konsorcjum ARGE Rechtsberatung (w skład którego wchodzi dwie organizacje: Diakonie i Volkshilfe Oberösterreich), wyłonione w ramach konkursu. Osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy nie ma prawa wyboru organizacji, która będzie zajmowała się jej sprawą.

Zadaniem doradcy jest udzielanie porad i zapewnienie wsparcia przy wniesieniu odwołania do Trybunału do spraw Azylu oraz w trakcie toczącego się przed nim postępowania, a także pomoc w znalezieniu tłumacza. Ponadto doradcy mają obowiązek poinformować wnioskodawcę o szansach powodzenia w postępowaniu odwoławczym i zapewnić poradnictwo w zakresie powrotu. Doradcy nie mają prawa do reprezentowania cudzoziemców przed Trybunałem do spraw Azylu. W praktyce uchodźcy nie są więc reprezentowani, chyba że sami pokryją koszty zastępstwa lub uzyskają pomoc organizacji pozarządowej, na przykład w ramach projektu

realizowanego przez Caritas ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców.

W wypadku wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego strona musi być reprezentowana przez adwokata. Jeśli bezpłatna pomoc prawna zostanie przyznana, obejmuje ona wszelkie niezbędne czynności, w tym udział w rozprawach.

Pomoc prawna w procedurach przyspieszonych, granicznych i innych procedurach szczególnych

Ogólne zasady udzielania bezpłatnej pomocy prawnej mają zastosowanie do wniosków rozpatrywanych w procedurze lotniskowej i w postępowaniach przyspieszonych⁹⁰. Dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniach przyspieszonych jest w praktyce utrudniony, szczególnie dla cudzoziemców, którzy zostali pozbawieni wolności.

Prawo do bezpłatnej pomocy prawnej nie przysługuje w razie złożenia kolejnego wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

Pomoc prawna dla małoletnich bez opieki

W wypadku małoletnich bez opieki, którzy ukończyli czternaście lat, doradca prawny na pierwszym etapie postępowania jest wyznaczany z chwilą złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Dzieci, które mają mniej niż czternaście lat, nie mogą same złożyć wniosku o azyl, ale musi to zrobić w ich imieniu doradca, który jest wyznaczany w momencie przybycia małoletniego do ośrodka recepcyjnego. Na pierwszym etapie postępowania doradca prawny jest przedstawicielem prawnym małoletniego i ma obowiązek uczestniczyć w każdym przesłuchaniu w ramach tego postępowania. Jeśli wniosek zostanie dopuszczony do merytorycznego rozpoznania, przedstawicielem prawnym małoletniego zostaje mianowana instytucja odpowiadająca za opiekę nad dziećmi w kraju związkowym, na którego terenie małoletni przebywa w trakcie postępowania. W praktyce standardy opieki w różnych częściach Austrii mogą się od siebie różnić.

Pomoc prawna w ośrodkach detencyjnych

W wypadku cudzoziemców umieszczonych w ośrodku detencyjnym albo takich, wobec których zastosowano środek alternatywny wobec detencji, doradca prawny jest wyznaczany z urzędu. Może to być ta sama osoba, która została wyznaczona w

⁹⁰ Procedura przyspieszona nie jest zdefiniowana w ustawie o azylu, ale prawo przewiduje krótsze terminy na rozpatrzenie określonych rodzajów spraw i odwołanie się od podjętych w nich decyzji.

postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy. Doradca jest zobowiązany do udzielania cudzoziemcowi pomocy prawnej, a na jego wniosek również do reprezentowania go, chyba że w danej sytuacji konieczne jest ustanowienie adwokata. Udział doradców w postępowaniu nie może powodować jego nadmiernego przedłużania. Pomocy prawnej udzielają Verein Menschenrechte Österreich i ARGE Rechtsberatung. W praktyce nie wszyscy doradcy zgadzają się zostać pełnomocnikami.

Mechanizm finansowania, sposób wynagradzania prawników

Wysokość wynagrodzenia doradców lub organizacji udzielających pomoc prawną jest ustalana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych lub Urząd Kanclerza.

Organizacje zapewniające pomoc prawną w postępowaniu wstępnym w pierwszej instancji otrzymują wynagrodzenie w formie ryczałtu w wysokości 194 euro za sprawę, niezależnie od stopnia jej skomplikowania i ilości poświęconego czasu. W wypadku postępowania odwoławczego wynagrodzenie wynosi 211 euro, a w wypadku cudzoziemców pozbawionych wolności – 191 euro. W ramach tej sumy organizacje muszą pokryć wszystkie koszty, w tym koszty tłumaczenia, przejazdów i koszty administracyjne. Wypłacana suma ulega zmniejszeniu o 25% w sytuacji, gdy organizacja udzieliła w danym roku pomocy 4 tysiącom osób, i o 35%, jeśli z pomocy skorzystało ponad 7 tysięcy osób (suma zostaje zmniejszona począwszy od 4001 lub 7001 osoby, której pomogła dana organizacja).

Wysokość wynagrodzenia dla doradców świadczących pomoc prawną w pierwszej instancji wynosi 92,11 euro za godzinę i jednorazowo 27,63 euro za rzeczywiście udzielone porady. Pomoc prawna w pierwszej instancji jest finansowana ze środków Europejskiego Funduszu Uchodźczego i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Mechanizmy kontroli jakości i procedury skargowe

Doradcy są powoływani na podstawie umowy zawartej na czas określony z ministrem spraw wewnętrznych lub kanclerzem. Jeśli doradca wielokrotnie i uporczywie narusza swoje obowiązki, umowa z nim może być rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym.

Minister spraw wewnętrznych lub kanclerz może ponadto zerwać umowę z osobą prawną ze skutkiem natychmiastowym, jeśli przestała ona spełniać któryś z warunków określonych wobec organizacji lub jeśli zatrudniony przez nią doradca wielokrotnie i uporczywie naruszał swoje obowiązki.

Na działalność adwokata udzielającego pomocy prawnej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawca może złożyć skargę do samorządu adwokackiego.

Wyzwania

W raporcie z wizyty w Austrii Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Nils Muižnieks stwierdził: „Chociaż w wyniku ostatniej reformy, przeprowadzonej w 2011 roku, bezpłatna pomoc prawna stała się co do zasady dostępna dla osób ubiegających się o azyl, [...] jej jakość jest bardzo różna. Czynnikiem ryzyka jest tu ustalona stawka, która jest dość niska, biorąc pod uwagę, że wszystkie koszty, łącznie z transportem i tłumaczeniami, muszą być pokryte w jej ramach i nie można jej podnieść w wypadku spraw, które wymagają więcej czasu. Pożądane jest podjęcie dalszych wysiłków zmierzających do zapewnienia bezpłatnego, niezależnego i opartego na zasadzie poufności poradnictwa i zastępstwa prawnego na wszystkich etapach procedury azylowej i po jej zakończeniu, łącznie z postępowaniem deportacyjnym”⁹¹.

Także organizacje pozarządowe (między innymi Asylkoordination) wskazują, że sumy przeznaczone na poradnictwo prawne są niewystarczające, aby mogło być ono świadczone na odpowiednim poziomie, a jego jakość jest w praktyce nie zawsze satysfakcjonująca. Część organizacji odniosła się również krytycznie do uzależnienia powierzenia zadań związanych z poradnictwem prawnym od informowania cudzoziemców na temat możliwości powrotu.

Joachim Stern zwraca ponadto uwagę na niskie wymagania dotyczące kwalifikacji doradców, którzy nie muszą być prawnikami – wystarczy mieć doświadczenie w dziedzinie prawa migracyjnego (a więc nawet niekoniecznie azylowego, nie musi się ono również wiązać z udzielaniem porad), i na sposób, w jaki została zdefiniowana ich rola. W przeciwieństwie do standardu typowego dla zawodów prawniczych, rola doradcy nie polega na działaniu w interesie i na rzecz klienta.

Belgia⁹²

Ramy instytucjonalne, podmioty udzielające pomocy prawnej

Bezpłatna pomoc prawna dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy jest udzielana w ramach ogólnego systemu pomocy prawnej dla osób niezamożnych. Opiera się on na rozróżnieniu między „pierwszą linią” (informacja, konsultacja, skierowanie do właściwej instytucji lub prawnika „drugiej linii”) i „drugą linią” pomocy prawnej (konsultacja i zastępstwo procesowe). Pomoc prawną „drugiej linii” mogą świadczyć wyłącznie prawnicy należący do izby adwokackiej.

⁹¹ Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Austria from 4 to 6 June 2012 (za: *National Country Report: Austria, op. cit.*).

⁹² *National Country Report: Belgium, Asylum Information Database* – <http://www.asylumineurope.org/reports/country/belgium>; *Unaccompanied minors in Belgium. Reception, return and integration arrangements*, European Migration Network, lipiec 2009 roku – <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do?sessionId=3F50DBF969B3E73496577458CC0D7124?fileID=815> [dostęp: 9 września 2013 roku]; Belgian Refugee Council – <http://www.cbar-bchv.be/en-us/home.aspx>; The Charleloi Bar – <http://www.barreaudecharleloi.be/EN>.

Informacje i porady prawne w „pierwszej linii” są udzielane przez miejscowe komisje pomocy prawnej, w skład których wchodzi prawnicy należący do miejscowej izby adwokackiej i pracownicy ośrodków pomocy społecznej. Również organizacje pozarządowe mogą wystąpić do Ministerstwa Sprawiedliwości o zgodę na możliwość udzielania informacji i porad prawnych „pierwszej linii”.

System pomocy prawnej „drugiej linii” opiera się na miejscowych izbach adwokackich.

Warunki uzyskania pomocy prawnej

Bezpłatna pomoc prawna „pierwszej linii” jest udzielana niezależnie od kryterium dochodowego. Pomoc prawną „drugiej linii” mogą uzyskać osoby, które nie posiadają wystarczających środków na jej opłacenie. Wobec cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i osób pozbawionych wolności stosuje się podważalne domniemanie, że spełniają one kryteria do uzyskania pomocy. W wypadku małoletnich jest to domniemanie niepodważalne.

Wniosek o przyznanie pomocy prawnej może być także odrzucony, jeśli postępowanie nie ma żadnych szans powodzenia. Przepis ten jest rzadko stosowany w praktyce w pierwszej procedurze, znane są jednak sytuacje odmowy wobec cudzoziemców składających ponowne wnioski azylowe.

Pomoc (reprezentacja) prawna w postępowaniu pierwszej instancji i w procedurze dublińskiej

Osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy mają prawo do bezpłatnej pomocy prawnej na wszystkich etapach postępowania, z wyjątkiem postępowania przed Urzędem do spraw Cudzoziemców⁹³.

Chociaż komisje pomocy prawnej odpowiedzialne za udzielanie porad „pierwszej linii” powinny istnieć we wszystkich okręgach sądowych, w praktyce tylko nieliczne spośród nich spełniają swoją funkcję w zakresie pomocy uchodźcom. Ponadto informacji i pomocy prawnej udzielają pracownicy i wolontariusze organizacji pozarządowych, działających często poza systemem bezpłatnej pomocy prawnej. Poza przedstawieniem ogólnych informacji na temat postępowania uchodźczego organizacje pomagają w wypełnianiu wniosków azylowych i przygotowaniach do przesłuchania, wyszukują informacje o krajach pochodzenia i wspomagają prawników. Jeśli spełnią wymagania określone przez prawo, mogą także uczestniczyć w wywiadzie statusowym.

⁹³ Office de étrangers (OE)/Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) jest organem odpowiedzialnym za przyjmowanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy, ustalenie państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku (procedura dublińska) i za ocenę dopuszczalności powtórnego wniosku o azyl.

Aby uzyskać pomoc prawną „drugiej linii”, cudzoziemiec musi się zwrócić z wnioskiem do biura pomocy prawnej działającego przy każdej z izb adwokackich. Biuro wyznacza adwokata, który będzie reprezentował wnioskodawcę w postępowaniu azylowym. Jeśli cudzoziemiec sam wybrał prawnika, wybrany adwokat może wystąpić do biura o przyznanie klientowi bezpłatnej pomocy prawnej i ustanowienie go pełnomocnikiem.

Dostęp do pomocy prawnej w procedurze dublińskiej jest ograniczony. Aby odwołać się od decyzji dotyczącej transferu, cudzoziemcy mogą skorzystać z bezpłatnej pomocy prawnej na ogólnych zasadach. System pomocy prawnej nie pokrywa jednak kosztów udziału prawnika w przesłuchaniu prowadzonym w ramach procedury dublińskiej.

Prawo do pomocy (reprezentacji) prawnej w postępowaniach odwoławczych

Koszty pomocy prawnej w postępowaniu odwoławczym są finansowane w ramach systemu bezpłatnej pomocy prawnej „drugiej linii” i obejmują zarówno przygotowanie odwołania, jak i udział w rozprawie przed sądem administracyjnym.

Decyzję sądu można, w określonych prawem sytuacjach, zaskarżyć przed Radą Stanu. Również w tym wypadku pomoc i reprezentacja prawna są finansowane w ramach systemu pomocy prawnej.

Pomoc prawna w procedurach przyspieszonych, granicznych i innych procedurach szczególnych

Ogólne zasady udzielania bezpłatnej pomocy prawnej mają zastosowanie do wniosków uznanych za niedopuszczalne i do procedur przyspieszonych. W tym drugim wypadku – ze względu na krótkie terminy na wniesienie środków odwoławczych – jest dopuszczalne oficjalne zatwierdzenie pełnomocnika *post factum*, najpóźniej w ciągu miesiąca od podjętej przez niego interwencji.

Prawo belgijskie przewiduje także specjalną procedurę graniczną, w trakcie której cudzoziemcy są co do zasady zatrzymywani i umieszczani w ośrodkach detencyjnych. Pomoc prawna jest udzielana na ogólnych zasadach i obejmuje również pomoc w odwołaniu się od decyzji omawiającej wjazd do Belgii. Kontakt między prawnikami a cudzoziemcami jest jednak utrudniony, wyznaczenie pełnomocnika trwa niekiedy zbyt długo, ponadto – według organizacji pozarządowej Belgian Refugee Council (CBAR/BCHV) – sprawy cudzoziemców zatrzymanych na granicy są zwykle przydzielane mało doświadczonym prawnikom, stąd jakość świadczonej przez nich pomocy nie jest satysfakcjonująca.

Pomoc prawna dla małoletnich bez opieki

Małoletni bez opieki może sam złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy albo może to uczynić w jego imieniu kurator. Dla małoletnich bez opieki jest ustanawiany kurator, który musi być obecny podczas przesłuchań małoletniego. Jednym z podstawowych zadań kuratora jest ponadto zapewnienie małoletniemu reprezentacji prawnej w postępowaniu azyłowym oraz w innych postępowaniach administracyjnych i sądowych. Aby uzyskać bezpłatną pomoc prawną, kurator musi się zwrócić do miejscowej izby adwokackiej. W niektórych izbach na pełnomocników małoletnich są wyznaczani adwokaci, którzy zgodzili się zajmować sprawami małoletnich bez opieki i przeszli odpowiednie szkolenie.

Pomoc prawna w ośrodkach detencyjnych

Zatrzymani cudzoziemcy mają dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej na ogólnych zasadach, która obejmuje pomoc w zaskarżeniu decyzji o umieszczeniu w ośrodku detencyjnym. W praktyce dostęp do pomocy prawnej zależy od ośrodka detencyjnego i często jest ograniczony ze względu na położenie placówki, trudności w komunikacji i dostępność wykwalifikowanych tłumaczy. Jak wynika z raportu opracowanego przez European Council on Refugees and Exiles, dostęp ten jest w łatwiejszy w wypadku cudzoziemców, którzy byli reprezentowani przez prawnika przed zatrzymaniem.

Mechanizm finansowania, sposób wynagradzania prawników

System reprezentacji prawnej jest finansowany ze środków Ministerstwa Sprawiedliwości, które przekazuje izmom adwokackim określoną sumę na ten cel. Działające przy izbach biura pomocy prawnej rozliczają się z adwokatami według systemu punktowego (udzielenie pomocy prawnej w pierwszej instancji: 5 punktów, jeśli prawnik uczestniczył w wywiadzie statusowym: 15 punktów; pomoc w procedurze odwoławczej: 15 punktów, jeśli obejmuje ona udział w rozprawie przed sądem: 25 punktów; pomoc w procedurze przed Radą Stanu: 15 punktów, jeśli skarga została uznana za niedopuszczalną, 25 punktów, jeśli skarga została rozpatrzona). Wynagrodzenie za każdy punkt wynosi 26 euro brutto – ponieważ ogólna suma przeznaczona przez Ministerstwo Sprawiedliwości na pokrycie kosztów bezpłatnej pomocy prawnej jest z góry ustalona, wynagrodzenie nie zawsze może być wypłacone w pełnej wysokości. Wynagrodzenie jest wypłacane raz do roku za wszystkie sprawy zakończone w danym roku.

Koszty tłumaczeń dokumentów mogą być pokryte przez system pomocy prawnej w ograniczonym zakresie. Koszty badań lekarskich i innych dowodów muszą być sfinansowane przez stronę z innych źródeł.

Mechanizmy kontroli jakości i procedury skargowe

Prawnicy udzielający bezpłatnej pomocy prawnej są zobowiązani do przestrzegania ogólnych standardów obowiązujących przedstawicieli zawodów prawniczych. Cudzoziemiec niezadowolony z pracy przydzielonego mu prawnika może złożyć skargę do przewodniczącego izby adwokackiej, a także wystąpić z wnioskiem o zmianę adwokata.

Za kontrolę jakości pracy adwokatów odpowiada wyłącznie izba adwokacka, która może podjąć decyzję o usunięciu danego prawnika z listy prawników świadczących pomoc w ramach systemu bezpłatnej pomocy prawnej, a także wszcząć postępowanie dyscyplinarne. Przepisy dotyczące pomocy prawnej finansowanej ze środków publicznych nie przewidują dodatkowych mechanizmów kontrolnych.

Holandia⁹⁴

Ramy instytucjonalne, podmioty udzielające pomocy prawnej

W Holandii bezpłatna pomoc prawna dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy stanowi część ogólnego systemu pomocy prawnej dla osób niezamożnych. Organem powołanym do jego wdrożenia, administrowania nim i nadzoru jest Rada Pomocy Prawnej (Raad voor Rechtsbijstand/Legal Aid Board, LAB), podlegająca Ministerstwu Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości i finansowana z jego środków. Według rady, w 2012 roku 44% członków rad adwokackich prowadziło sprawy w ramach systemu pomocy prawnej finansowanego ze środków publicznych.

Tylko prawnicy, którzy są członkami izby adwokackiej i zostali zarejestrowani przez Radę Pomocy Prawnej, mogą udzielać bezpłatnej pomocy prawnej w ramach powyższego systemu.

Warunki uzyskania pomocy prawnej

Bezpłatną pomoc prawną mogą uzyskać tylko osoby, które nie posiadają wystarczających środków na opłacenie pomocy i zastępstwa procesowego. W wypadku nowo przybyłych cudzoziemców przyjmuje się w praktyce domniemanie,

⁹⁴ Por. między innymi: *National Country Report: The Netherlands*, Asylum Information Database – http://www.asylumineurope.org/files/report-download/netherlands_aida_report.pdf [dostęp: 9 września 2013 roku]; *Unaccompanied minors in the Netherlands. Policy on reception, return and integration arrangements for, and numbers of, unaccompanied minors*, European Migration Network, luty 2010 roku – <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do?fileID=932> [dostęp: 9 września 2013 roku]; NIDOS – <http://www.nidos.nl/Default.aspx>; Raad voor Rechtsbijstand/Legal Aid Board – http://www.rvr.org/nl/about_rvr.

że spełniają oni kryteria uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej, i wymaga się od nich jedynie podpisania odpowiedniego oświadczenia. Kontrola stanu majątkowego osób składających powtórne wnioski może być bardziej szczegółowa. Prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniu odwoławczym przysługuje niezależnie od szans jego powodzenia.

Pomoc (reprezentacja) prawna w postępowaniu pierwszej instancji i w procedurze dublińskiej

W okresie między złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy a rozpoczęciem właściwego postępowania⁹⁵ przedstawiciel organizacji pozarządowej VluchtelingenWerk Nederland (Dutch Refugee Council, DRC) udziela cudzoziemcowi informacji na temat przebiegu postępowania azylowego, procedury dublińskiej oraz praw i obowiązków wnioskodawcy. Informacje są przekazywane w rozmowach indywidualnych albo w trakcie spotkań z grupą cudzoziemców posługujących się tym samym językiem. Przedstawiciele VluchtelingenWerk Nederland mogą również uczestniczyć w wywiadzie statusowym na prośbę cudzoziemca lub jego prawnika. Prawo nie określa, jakie kwalifikacje musi mieć doradca. W praktyce są to zwykle pracownicy lub wolontariusze VluchtelingenWerk Nederland. Organizacja zapewnia im szkolenia z zakresu prawa uchodźczego. VluchtelingenWerk Nederland ma biura w większości ośrodków dla uchodźców. Na dalszych etapach postępowania pracownicy i wolontariusze tej organizacji wspierają cudzoziemców i reprezentujących ich prawników, na przykład w zbieraniu dowodów i wyszukiwaniu informacji o krajach pochodzenia.

Każdy cudzoziemiec ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy ma prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniu pierwszej instancji. Prawnik jest automatycznie przydzielany w dniu złożenia przez cudzoziemca wniosku o nadanie statusu uchodźcy (w specjalnie do tego wyznaczonym centrum – prawnicy są tam obecni przez cały dzień). Cudzoziemiec może również sam wybrać prawnika, pod warunkiem jednak, że jest on zarejestrowany przez Radę Pomocy Prawnej. Ten sam pełnomocnik zajmuje się sprawą cudzoziemca na wszystkich etapach postępowania.

Prawnik reprezentujący wnioskodawcę może odmówić złożenia opinii⁹⁶, jeśli uzna, że nie ma podstaw jej uwzględnienia, i musi poinformować o tym Radę Pomocy

⁹⁵ Jest to tak zwany czas na odpoczynek i przygotowanie, trwający co najmniej sześć dni. W tym czasie cudzoziemiec przechodzi między innymi badanie lekarskie, jego akta są sprawdzane przez policję, a jego dane – w systemie EURODAC.

⁹⁶ Opinia ta nie ma odpowiednika w polskim systemie prawnym. W Holandii krótka procedura azylowa trwa osiem dni. Jeśli organ pierwszej instancji zamierza odrzucić wniosek o nadanie statusu uchodźcy, musi o swoim zamiarze poinformować wnioskodawcę na piśmie w piątym dniu procedury i uzasadnić swój zamiar. W odpowiedzi prawnik przygotowuje w imieniu swojego klienta opinię, którą organ rozpatrujący sprawę uwzględni przy podejmowaniu decyzji. Decyzja powinna być wydana w siódmym lub ósmym dniu postępowania i kończy ona postępowanie w pierwszej instancji, chyba że organ zdecyduje o przedłużeniu procedury o sześć miesięcy (jest to tak zwana przedłużona procedura). Sporządzenie opinii jest uważane za podstawowe zadanie pełnomocnika w postępowaniu w pierwszej instancji.

Prawnej. Wnioskodawca ma w tej sytuacji prawo do drugiej opinii, a jego sprawę przejmuje inny prawnik. W opinii VluchtelingenWerk Nederland, taka sytuacja zdarza się niezwykle rzadko.

Pomoc prawna w ramach procedury dublińskiej jest udzielana na zasadach ogólnych.

Prawo do pomocy (reprezentacji) prawnej w postępowaniach odwoławczych

Prawo do bezpłatnej pomocy prawnej przysługuje wszystkim wnioskodawcom w postępowaniu odwoławczym niezależnie od jego szans powodzenia.

Prawo to przysługuje również w postępowaniu przed Radą Stanu, do której można wnieść skargę na decyzję sądu rozpatrującego odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji. Pomoc prawna obejmuje także udział pełnomocnika w rozprawie.

Pomoc prawna w postępowaniach przyspieszonych, granicznych i innych postępowaniach szczególnych

Prawo holenderskie nie przewiduje procedury przyspieszonej, chociaż jest tak niekiedy określana krótka procedura zwykła. Formalnie nie istnieje również procedura graniczna, w praktyce jednak cudzoziemcy, którzy zostali zatrzymani w trakcie przekraczania granicy w porcie lotniczym w Amsterdamie lub w portach morskich, trafiają do ośrodków detencyjnych. Jeśli zdecydują się złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy, mają dostęp do pomocy prawnej na ogólnych zasadach.

Pomoc prawna dla małoletnich bez opieki

Małoletni bez opieki mogą samodzielnie złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Jeśli dziecko nie ukończyło dwunastu lat, wniosek musi być podpisany przez kuratora lub pełnomocnika. Kuratelę nad małoletnimi bez opieki powierzono niezależnej, wyspecjalizowanej organizacji NIDOS. Kuratorami małoletnich są pracownicy socjalni. Kuratora się nie ustanawia, jeśli małoletni ukończył siedemnaście lat albo jest w związku małżeńskim. Niezależnie od kuratora, małoletnim bez opieki jest przydzielany prawnik na zasadach ogólnych.

Pomoc prawna w ośrodkach detencyjnych

Cudzoziemcy pozbawieni wolności mają prawo do bezpłatnej pomocy prawnej finansowanej w ramach ogólnego systemu pomocy prawnej. Osobom, które złożyły wniosek na granicy (port lotniczy lub morski) i zostały następnie zatrzymane, jest przydzielany prawnik specjalizujący się w prawie uchodźczym. W praktyce dostęp

prawników do ośrodków detencyjnych jest utrudniony (położenie ośrodków, ograniczenie godzin wizyt, rygorystyczne kontrole bezpieczeństwa).

Mechanizm finansowania, sposób wynagradzania prawników

System bezpłatnej pomocy prawnej jest systemem otwartym, a więc działającym bez z góry ustalonego limitu wydatków. Prawnicy otrzymują wynagrodzenie za prowadzenie danej sprawy po jej zakończeniu. Liczba godzin pracy – w konsekwencji więc wysokość wynagrodzenia – jest ustalana ryczałtowo w zależności od rodzaju sprawy (na przykład osiem godzin w postępowaniu w pierwszej instancji). W 2012 roku stawka za godzinę pracy wynosiła 106 euro.

W ramach systemu pomocy prawnej są również finansowane koszty tłumaczeń.

Mechanizmy kontroli jakości i procedury skargowe

Prawnicy zarejestrowani przez Radę Pomocy Prawnej i świadczący pomoc z zakresu prawa uchodźczego są zobowiązani do uczestnictwa w szkoleniach na temat prawa azylowego (w tym prawa Unii Europejskiej) co najmniej raz w roku, a raz na trzy lata muszą przejść kontrolę prowadzoną przez samorząd adwokacki. Jeśli jej wynik jest negatywny, dany prawnik nie może dalej udzielać bezpłatnej pomocy prawnej. Mniej doświadczeni prawnicy przed podjęciem samodzielnej pracy muszą poprowadzić przynajmniej dwanaście pierwszych spraw pod nadzorem bardziej doświadczonych praktyków.

Wnioskodawcy mogą złożyć skargę na przydzielonego im prawnika do izby adwokackiej lub do Rady Pomocy Prawnej, której rozpatrzeniem zajmuje się specjalny komitet powołany przez radę. Komitet ocenia postępowanie adwokata i zgodność jego działań z prawem o adwokaturze. Komitet może zająć się sprawą również z własnej inicjatywy. W ramach Rady Pomocy Prawnej istnieje ponadto system wzajemnej oceny prawników.

Wyzwania

Zdaniem VluchtelingenWerk Nederland i części prawników, liczba godzin pracy finansowanych w ramach systemu bezpłatnej pomocy prawnej jest niewystarczająca, aby zająć się sprawą rzetelnie i całościowo. W najbliższej przyszłości oczekuje się dalszego ograniczenia wydatków na bezpłatną pomoc prawną dla osób niezamożnych.

Irlandia

Ramy instytucjonalne, podmioty udzielające pomocy prawnej

Pomoc prawna dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy wchodzi w skład systemu pomocy prawnej dla osób niezamożnych w sprawach cywilnych. Jest on zarządzany przez niezależną Radę Pomocy Prawnej (Legal Aid Board, LAB), w ramach której od 1999 roku działa wyspecjalizowana jednostka – Służba Prawna do spraw Uchodźców (Refugee Legal Service, RLS), odpowiadająca za pomoc prawną w postępowaniach azylowych.

Służba Prawna do spraw Uchodźców zatrudnia doradców niebędących prawnikami (*paralegals*), którzy udzielają porad i informacji pod nadzorem pracujących w niej adwokatów. W postępowaniach odwoławczych wnioskodawcy mogą być reprezentowani przez prawników (*barristers/solicitors*) zatrudnionych przez Służbę Prawną do spraw Uchodźców lub wyznaczonych do prowadzenia określonej sprawy spośród adwokatów, którzy zostali przyjęci na listę prowadzoną przez tę instytucję (Private Practitioner Scheme, PPS).

Aby udzielać pomocy prawnej w sprawach uchodźczych, adwokaci muszą mieć ważny certyfikat uprawniający do wykonywania zawodu lub należeć do samorządu adwokackiego. Prawnicy uczestniczący w Private Practitioner Scheme muszą dodatkowo przedstawić zaświadczenie o braku zaległości podatkowych. Wszyscy prawnicy są ponadto zobowiązani przejść szkolenie z zakresu prawa uchodźczego organizowane przez Służbę Prawną do spraw Uchodźców i UNHCR, zanim zaczną udzielać porad w ramach systemu.

Warunki uzyskania pomocy prawnej

Uzyskanie pomocy zależy od spełnienia kryterium dochodowego (roczny dochód nie może przekraczać 18 tysięcy euro). Pomoc świadczona w ramach omawianego systemu nie jest całkowicie bezpłatna – minimalna opłata za poradnictwo prawne wynosi 10 euro i 40 euro za zastępstwo procesowe przed sądem. Służba Prawna do spraw Uchodźców może jednak zwolnić wnioskodawcę z uiszczenia tych opłat, w praktyce więc osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy są co do zasady całkowicie z nich zwalniane.

W postępowaniach odwoławczych uzyskanie pomocy prawnej jest ponadto zależne od tego, czy środek odwoławczy ma szansę powodzenia. W praktyce Służba Prawna do spraw Uchodźców nie stosuje tego kryterium do odwołań od decyzji organu pierwszej instancji, dzięki czemu pomoc prawną uzyskują wszyscy wnioskujący, niezależnie od szans powodzenia ich sprawy. Kryterium to jest jednak stosowane do skarg od wyroku sądu pierwszej instancji (Refugee Appeals Tribunal,

RAT), a także w wypadku wniosków o dodatkową pomoc, na przykład o sporządzenie ekspertyzy lekarskiej albo przetłumaczenie dokumentów mających stanowić dowody w sprawie.

Wniosek o przyznanie pomocy prawnej musi być złożony na specjalnym formularzu. Od decyzji odmownej wnioskodawca może się odwołać do niezależnego komitetu monitorującego działalność Rady Pomocy Prawnej. Do wniosku cudzoziemiec dołącza ponadto upoważnienie dla Służby Prawnej do spraw Uchodźców, dzięki któremu doradca i prawnik może otrzymać od organu pierwszej instancji kopię akt jego sprawy.

Pomoc (reprezentacja) prawna w postępowaniu pierwszej instancji i w procedurze dublińskiej

Osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy mają prawo do pomocy świadczonej przez Służbę Prawną do spraw Uchodźców na wszystkich etapach postępowania. O możliwości skorzystania z pomocy cudzoziemcy są informowani w momencie złożenia wniosku azylowego. Służba Prawna do spraw Uchodźców wyznacza dla każdego wnioskodawcy doradcę i adwokata. Cudzoziemcy nie mają wpływu na wybór pełnomocnika, ale mogą wnioskować o jego zmianę – ostateczna decyzja należy do Służby Prawnej do spraw Uchodźców. W postępowaniu przed organem pierwszej instancji (Office of the Refugee Applications Commissioner, ORAC) pomoc świadczona przez doradców polega przede wszystkim na udzielaniu informacji i porad, co w praktyce występuje w trakcie spotkania poprzedzającego wywiad statusowy. Doradcy mogą uczestniczyć w wywiadzie i wnosić o zadanie wnioskodawcy dodatkowych pytań, w praktyce jednak, z wyjątkiem spraw małoletnich bez opieki, nie biorą oni zwykle udziału w wywiadach.

Pomoc prawna jest udzielana na ogólnych zasadach również w procedurze dublińskiej. Wniesienie odwołania od decyzji o transferze nie zawiesza jej wykonania, co sprawia, że uzyskanie pomocy w praktyce jest bardzo trudne.

Prawo do pomocy (reprezentacji) prawnej w postępowaniach odwoławczych

Koszty pomocy prawnej w postępowaniu odwoławczym są finansowane w ramach systemu pomocy prawnej i obejmują przygotowanie odwołania oraz udział w rozprawie przed sądem w charakterze pełnomocnika.

Pomoc prawna może być przyznana także w postępowaniu przed sądem wyższej instancji (High Court). Skargę może wnieść wyłącznie adwokat. Jeśli prawnik, który reprezentował cudzoziemca w postępowaniu odwoławczym, uzna, że istnieją podstawy wniesienia skargi, sprawa trafia do specjalnej jednostki w ramach Służby

Prawnej do spraw Uchodźców, która decyduje o przyznaniu pomocy prawnej na dalszym etapie postępowania. Pomoc prawna obejmuje przygotowanie skargi i innych pism procesowych oraz reprezentację przed sądem.

Pomoc prawna w procedurach przyspieszonych, granicznych i innych procedurach szczególnych

Prawo irlandzkie nie przewiduje specjalnych procedur granicznych. Jeśli cudzoziemiec wystąpi z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy na granicy, jest kierowany do ośrodka recepcyjnego i informowany o obowiązku zgłoszenia się do Office of the Refugee Applications Commissioner w celu zarejestrowania wniosku. Pomoc prawna świadczona przez Służbę Prawną do spraw Uchodźców jest dostępna dopiero po zarejestrowaniu wniosku.

Cudzoziemcy mają dostęp do pomocy prawnej w postępowaniu przyspieszonym na ogólnych zasadach.

Pomoc prawna dla małoletnich bez opieki i innych grup wymagających szczególnej opieki

Małoletni nie mają kuratora, a opiekę nad nimi sprawują pracownicy socjalni, którzy podejmują decyzję o złożeniu wniosku o status uchodźcy w imieniu małoletniego. W ramach Służby Prawnej do spraw Uchodźców działa jednostka zajmująca się sprawami małoletnich bez opieki (Separated Children's Unit), której pracownicy przechodzą specjalistyczne szkolenia. Pomoc prawna dla małoletnich obejmuje również przygotowywanie odpowiednich dokumentów w postępowaniu w pierwszej instancji, w tym kwestionariusza dotyczącego przyczyn złożenia wniosku, udział w wywiadzie statusowym, a także pomoc w postępowaniach odwoławczych na ogólnych zasadach.

Jeśli istnieje podejrzenie, że wnioskodawca jest ofiarą handlu ludźmi, uzyskanie pomocy prawnej nie jest zależne od spełnienia jakichkolwiek kryteriów. Prawnicy udzielający im pomocy muszą przejść specjalistyczne szkolenie.

Pomoc prawna w ośrodkach detencyjnych

W Irlandii detencja jest stosowana rzadko, a osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy są umieszczane w zakładach karnych. Mają one dostęp do pomocy prawnej w procedurze azylowej na ogólnych zasadach, jest on jednak w praktyce utrudniony ze względu na ograniczone możliwości komunikacji (kontakt telefoniczny, godziny i czas odwiedzin, brak tłumaczy). Pomoc prawna obejmuje ponadto zaskarżenie decyzji o pozbawieniu wolności.

Mechanizm finansowania, sposób wynagradzania prawników

Działalność Służby Prawnej do spraw Uchodźców jest finansowana ze środków publicznych, a doradcy i adwokaci są jej pracownikami. Prawnicy spoza Służby Prawnej do spraw Uchodźców otrzymują wynagrodzenie za prowadzenie konkretnej sprawy. Na przykład za udzielenie porady prawnej, sporządzenie odwołania, przygotowanie innych wymaganych pism i udział w rozprawie w postępowaniu odwoławczym *barrister (junior counsel)* otrzymuje 385 euro. Jeśli udział w rozprawie nie jest wymagany, stawka wynosi 195 euro. W razie przyjęcia przez Radę Pomocy Prawnej stawki godzinowej wynosi ona 76 euro.

Mechanizmy kontroli jakości i procedury skargowe

Procedury skargowe są sformalizowane i zostały szczegółowo opisane w aktach prawnych regulujących działanie systemu pomocy prawnej w sprawach cywilnych. Cudzoziemiec może wnioskować o zmianę adwokata, jeśli dojdzie do konfliktu interesów, zerwania więzi zaufania łączącej go z adwokatem albo z innych uzasadnionych przyczyn. Ma on również możliwość wniesienia skargi do samej Służby Prawnej do spraw Uchodźców lub niezależnego komitetu monitorującego jej działalność, który rozpatruje skargi indywidualne i wnioski o zmianę prawnika, a także monitoruje jakość i dostęp do pomocy prawnej świadczonej przez Radę Pomocy Prawnej. Adwokat, który – zdaniem Służby Prawnej do spraw Uchodźców – nie wypełnia należycie swoich obowiązków, może być usunięty z listy prawników świadczących pomoc prawną. Adwokaci podlegają ponadto procedurom dyscyplinarnym w ramach własnego samorządu. W Służbie Prawnej do spraw Uchodźców działa również wewnętrzny system kontroli jakości pracy zatrudnianych przez nią doradców i prawników.

Informacje na temat procedur skargowych są dostępne w każdym biurze Służby Prawnej do spraw Uchodźców, w głównym biurze Rady Pomocy Prawnej i w centrach pomocy prawnej na terenie całego kraju.

Wyzwania

Mimo rozwiniętego systemu pomocy prawnej, postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej trwają w Irlandii często wiele lat, co wynika między innymi z konstrukcji procedury, w której wnioski o udzielenie ochrony uzupełniającej są rozpatrywane dopiero po zakończeniu postępowania uchodźczego. Organizacje pozarządowe krytykowały również wielokrotnie system opieki nad małoletnimi bez opieki, a także brak całościowej pomocy i reprezentacji prawnej w postępowaniu w

pierwszej instancji. Organizacja pozarządowa Irish Refugee Council udziela wsparcia wnioskodawcom na początkowym etapie postępowania w ramach projektu „wczesnej” pomocy prawnej. Pomoc taką uzyskują przede wszystkim osoby, których sprawy mogą mieć kluczowe znaczenie dla sytuacji uchodźców w Irlandii, i wnioskodawcy o szczególnych potrzebach, którzy mają trudności z uzyskaniem dostępu do pomocy prawnej.

Przykłady dobrych praktyk z innych państw europejskich

Ramy instytucjonalne, podmioty udzielające pomocy prawnej

System bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej w Słowenii podlegał od 2005 roku Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, w którego gestii leżało powoływanie prawników udzielających porad prawnych. Rozwiązanie to było jednak krytykowane, gdyż to właśnie ten resort wydawał decyzje w postępowaniach azylowych w pierwszej instancji. Niedawno wprowadzone zmiany poddały system bezpłatnej pomocy prawnej kontroli ministra sprawiedliwości, który jest odpowiedzialny za powoływanie prawników uprawnionych do udzielania pomocy w ramach systemu. Muszą oni ponadto przejść szkolenie (jego koszty pokrywa Ministerstwo Sprawiedliwości) i zdać egzamin sprawdzający wiedzę na temat prawa uchodźczego i ochrony praw człowieka.

W Norwegii organizacja pozarządowa Norwegian Organisation for Asylum seekers (NOAS) otrzymuje z budżetu państwa środki na udzielanie informacji i pomocy prawnej wszystkim uchodźcom krótko po ich przyjeździe do tego kraju. W umowie zawartej między Norwegian Organisation for Asylum seekers a organem pierwszej instancji znalazł się wyraźny zapis, zgodnie z którym organizacja nie może być poproszona o jakiegokolwiek działania ani zmuszona do jakichkolwiek działań, które byłyby sprzeczne z jej celami statutowymi i założeniami programowymi (ochrona praw osób ubiegających się o międzynarodową ochronę).

Warunki uzyskania i zakres pomocy prawnej

Chociaż ustawodawstwo większości państw uzależnia przyznanie bezpłatnej pomocy prawnej od sytuacji majątkowej wnioskodawcy, w niektórych krajach przyjmuje się jednak domniemanie, że uchodźcy nie mają środków na pokrycie kosztów pomocy prawnej (na przykład w Czechach i Rumunii, a także w omówionych wcześniej Belgii i Holandii). W praktyce również Dania, Grecja i Norwegia nie używają kryterium dochodowego. Na Węgrzech nie stosuje się go wobec cudzoziemców korzystających z pomocy w ośrodkach recepcyjnych.

W części państw europejskich dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej nie zależy od tego, czy odwołanie ma szansę powodzenia. *Merits test* nie jest przewidziany i (lub) nie jest stosowany w praktyce w Finlandii, Hiszpanii, Słowenii, Czechach, Danii, Finlandii, Rumunii, na Węgrzech i Litwie.

W Finlandii w ramach systemu pomocy prawnej są finansowane koszty tłumaczeń ustnych i pisemnych w postępowaniu administracyjnym i sądowym, a także tłumaczenia w trakcie konsultacji prawnych z wyznaczonym doradcą. Bezpłatna pomoc prawna pokrywa również koszty tłumaczenia dokumentów dotyczących wnioskodawcy i konsultacji z ekspertami (na przykład ekspertyzy medyczne).

Pomoc (reprezentacja) prawna na różnych etapach postępowania i dla różnych grup cudzoziemców

W Szwecji osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy mają prawo do bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej na wszystkich etapach postępowania⁹⁷. Cudzoziemcy mogą poprosić o wyznaczenie pełnomocnika tej samej płci – dotyczy to zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Spełnienie tej prośby nie jest prawnym obowiązkiem, ale w praktyce organ wyznaczający pełnomocnika stara się sprostać oczekiwaniom wnioskodawców. Ponadto w ramach projektu *Kortare väntan* (krótsze oczekiwanie) Szwecja realizuje zasadę *frontloadingu*. Pełnomocnicy są wyznaczani na początku procedury, dzięki czemu wnioskodawcy mogą uzyskać informację na temat postępowania i skonsultować się z prawnikiem przed wywiadem statusowym. Pełnomocnicy biorą ponadto udział w wywiadzie, a także przygotowują komentarz do protokołu przesłuchania i pomagają cudzoziemcowi w przedstawieniu innych dodatkowych informacji i dowodów.

W Norwegii bezpłatna pomoc adwokata w postępowaniu pierwszej instancji jest z urzędu przyznawana małoletnim bez opieki i cudzoziemcom, wobec których organ pierwszej instancji rozważa zastosowanie art. 1f konwencji genewskiej (klauzula wyłączenia).

W Danii pomoc prawna jest przyznawana z urzędu każdemu wnioskodawcy umieszczonemu w ośrodku detencyjnym. Pełnomocnika wyznacza sąd, który co cztery tygodnie bada zasadność dalszego stosowania środka detencyjnego.

Podsumowanie i wnioski

Analiza standardów międzynarodowych i unijnych oraz rozwiązań przyjętych w kilku państwach europejskich nie przynosi jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o to,

⁹⁷ Z wyjątkiem postępowań w sprawach wniosków oczywiście bezzasadnych i procedur dublińskich, w których wnioskodawcy nie mają zwykle dostępu do pomocy prawnej.

jak powinien wyglądać system pomocy prawnej dla uchodźców. Dokonując wyboru między modelem opartym na organizacjach pozarządowych i modelem opartym na prywatnych firmach prawniczych, należy uwzględnić różnice celów i zasad, którymi kierują się poszczególne podmioty. Kancelarie są przede wszystkim nastawione na osiągnięcie zysku, co nie oznacza, że organizacje pozarządowe działające na rzecz osób wykluczonych nie starają się chronić swoich interesów. Zwracają one jednak więcej uwagi na potrzeby jednostki, a dążenie do zapewnienia pomocy prawnej na wysokim poziomie służy nie tylko klientowi, ale także osiągnięciu ogólniejszego celu organizacji, jakim może być na przykład poprawa sytuacji uchodźców i dostępu do procedur azylowych albo propagowanie praw człowieka w państwie przyjmującym⁹⁸. Jeśli udzielanie informacji lub porad prawnych jest zlecane organizacjom pozarządowym, to warunki określone w procedurach przetargowych, a następnie w umowach zawartych z organizacjami, powinny być sformułowane w sposób gwarantujący organizacjom niezależność i możliwość działania zgodnie z zasadami określonymi w statucie. Aby bezpłatna pomoc prawna rzeczywiście służyła realizacji zasady równości broni, doradcy powinni być zobowiązani do działania w interesie klienta na zasadach zbliżonych do reguł wiążących adwokatów czy radców prawnych. Z tego samego powodu należy unikać sytuacji, w której system pomocy prawnej podlega organowi podejmującemu decyzje w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej.

Wybór podmiotów świadczących pomoc prawną zależy od sytuacji w danym państwie – mogą to być zarówno adwokaci, jak i osoby, które ukończyły studia prawnicze⁹⁹. O ile informacji mogą udzielać odpowiednio przeszkoleni nieprawnicy, o tyle zastępstwo prawne powinno być powierzane wyłącznie wyspecjalizowanym prawnikom. Warto w tym wymiarze zwrócić uwagę na przykład na system holenderski, w którym organizacje pozarządowe udzielają porad i informacji, pomagają w załatwianiu formalności i wypełnianiu wniosków, ale pełnomocnikami reprezentującymi cudzoziemców są adwokaci. Biorąc zaś pod uwagę, że prawo uchodźcze w wielu krajach (w tym w Polsce) nie jest co do zasady przedmiotem nauczania uniwersyteckiego, trzeba podkreślić, że niezbędne jest zapewnienie prawnikom odpowiedniego przygotowania, obejmującego szkolenia w zakresie krajowego prawa uchodźczego, standardów międzynarodowych i prawa Unii Europejskiej, a także standardów pracy z cudzoziemcami i grupami wymagającymi szczególnej opieki.

⁹⁸ Szerzej na ten temat – por. D. Hughes-Roberts, *Rethinking Asylum Legal Representation. Promoting quality and innovation at a time of austerity*, Asylum Aid, styczeń 2013 roku –

http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/209/AsylumAid_report_V3.pdf [dostęp: 9 września 2013 roku].

⁹⁹ Na przykład w Finlandii i Szwecji pomocy prawnej mogą udzielać prawnicy niebędący adwokatami.

Względy ekonomiki procesowej przemawiają za dostępem do bezpłatnej pomocy prawnej na wszystkich etapach procedury azylowej. Dostęp do pomocy prawnej od początku postępowania sprzyja poprawie jakości i trwałości wydawanych decyzji, między innymi poprzez ujawnienie faktów istotnych dla rozstrzygnięcia w postępowaniu pierwszej instancji i może się przyczynić do skrócenia postępowania, przynosząc w rezultacie znaczne oszczędności¹⁰⁰. Zapewnienie pomocy prawnej w postępowaniu odwoławczym przed organami lub sądami wyższych instancji jest zaś niezbędne ze względu na ich złożoność i często abstrakcyjny charakter rozważanych problemów prawnych.

System pomocy prawnej powinien obejmować również finansowanie tłumaczy, w tym tłumaczy ustnych w trakcie spotkań cudzoziemca z doradcą. Cudzoziemcy, którzy wzięli udział w wywiadach przeprowadzonych na potrzeby raportu opracowanego przez Agencję Praw Podstawowych, jako jedną z głównych przeszkód we wniesieniu odwołania wskazali bariery językowe w komunikacji z prawnikiem¹⁰¹.

Bardzo ważne jest ponadto zdefiniowanie standardów jakości świadczenia porad prawnych i stworzenie skutecznych mechanizmów kontrolnych. W większości systemów możliwość skorzystania z procedur skargowych jest iluzoryczna, co sprawia, że uchodzący są *de facto* skazani na prawnika wyznaczonego w ramach systemu.

W kwestii finansowania systemu warto z kolei rozważyć rozwiązanie alternatywne wobec stawek ryczałtowych, a przynajmniej wprowadzić możliwość dodatkowego wynagrodzenia pomocy prawnej w sprawach wymagających większego nakładu pracy. W Wielkiej Brytanii stwierdzono, że wprowadzenie stałych stawek miało negatywny wpływ na poziom świadczonej pomocy prawnej¹⁰². Jeśli wynagrodzenie jest zawsze takie samo, niezależnie od zakresu wykonanej pracy, pokusa poświęcania jak najmniejszej ilości czasu na zajęcie się daną sprawą jest silna, zwłaszcza gdy przyjęta stawka i tak nie pokrywa kosztów całościowej pomocy prawnej.

¹⁰⁰ Por. J. Aspden, *Evaluation of the Solihull Pilot*, Asylum Aid, październik 2008 roku – http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/137/Solihull_Pilot.pdf [dostęp: 9 września 2013 roku].

¹⁰¹ *Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective*, European Union Agency for Fundamental Rights, wrzesień 2010 roku, s. 31 – http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1053-asylum-access-remedies-report-092010_en.pdf [dostęp: 9 września 2013 roku].

¹⁰² D. Hughes-Roberts, *Rethinking Asylum Legal Representation. Promoting quality and innovation at a time of austerity*, op. cit., s. 5.

Projekt „Prawnicy na rzecz uchodźców V” jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców i z budżetu państwa.



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.
Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest
z podaniem źródła.

Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22
00-031 Warszawa
tel. +48 022 556 42 99, fax +48 022 556 42 62
isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl